

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma*

Anno 148° — Numero 32

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 agosto 2007

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2007 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Norme della Regione Valle d'Aosta - Iniziative proprie della Regione, progettate anche in collaborazione con altri enti territoriali o con soggetti, nazionali ed internazionali, nell'ambito della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione - Norme che definiscono gli ambiti di intervento, i soggetti delle iniziative di cooperazione e di solidarietà, le tipologie delle azioni, incluse quelle straordinarie di carattere umanitario, l'attività di programmazione - Ricorso del Governo - Lamentata interferenza nella materia della cooperazione allo sviluppo, attinente alla cooperazione internazionale quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» - Denunciata lesione della competenza nella materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» riservata in via esclusiva allo Stato, esorbitanza dai limiti della competenza legislativa statutaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6, intera legge e in particolare artt. 2, 3, 4, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a); statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3; legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 1 e 2, commi 2, 4 e 5.....

Pag. 9

- N. 32. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 19 luglio 2007 (della Regione Veneto).

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Ripiano dei disavanzi pregressi del settore sanitario di alcune Regioni da attuarsi mediante la distribuzione di finanziamenti statali di importo pari a 3.000 milioni di euro - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata deroga all'intero sistema di finanziamento e disciplina del Servizio sanitario nazionale, incidenza nelle materie di potestà legislativa concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica attraverso disposizioni di dettaglio ed autoapplicative e con istituzione di finanziamenti a destinazione vincolata, uso irragionevole e scorretto del potere di spesa in relazione al sistema federale, discriminazione in danno delle Regioni «virtuose», pregiudizio per i livelli essenziali delle prestazioni garantiti su tutto il territorio, indebita interferenza nella gestione organizzativa della sanità, intervento sostitutivo dello Stato in carenza dei necessari presupposti - Denunciata lesione del riparto delle competenze legislative, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio della responsabilità finanziaria, lesione del principio di eguaglianza, del diritto alla salute, lesione delle funzioni amministrative regionali e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, irragionevolezza, contrasto con il principio di buon andamento, violazione dei limiti alla potestà sostitutiva dello Stato nei confronti delle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, lett. m) e terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale - Pagamento di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro - Abolizione fino al 31 dicembre 2007 - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta permanenza dell'interesse a far valere l'illegittimità della norma - Lamentata incidenza con norma di dettaglio nella materia di competenza concorrente della «tutela della salute» e nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», compressione dell'autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse, assenza di intesa o accordo - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1-bis.
- Costituzione, artt. 5, 117, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Pag. 12

- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 21 giugno 2007 (della Corte di appello di Roma).

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile, promosso dalla dott.ssa Ilda Boccassini, per il risarcimento dei danni per la diffamazione subita a seguito delle dichiarazioni rese dall'on. Vittorio Sgarbi nel corso di una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione Camera dei deputati 26 gennaio 2005.
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 25

- N. 529. Ordinanza del Tribunale di Milano del 27 ottobre 2006.

Previdenza e assistenza - Obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro - Contributi che servono a coprire l'indennità economica di malattia - Pagamento imposto indistintamente a tutti i datori di lavoro - Mancata distinzione tra i datori di lavoro che sono per contratto onerati ad erogare direttamente la corrispondente retribuzione in caso di malattia dei dipendenti e datori di lavoro che si avvalgono integralmente dell'indennità economica di malattia versata dall'INPS - Lamentata irragionevole discriminazione rispetto a situazioni omogenee, concernenti i dirigenti, i quadri, gli impiegati del settore industria e i lavoratori della RAI spa, in cui i datori di lavoro assicurano il trattamento economico di malattia ai propri dipendenti e non sono tenuti al versamento del correlativo contributo - Denunciata disuguaglianza tra posizioni omogenee, violazione dei principi a tutela dell'attività economica pubblica e privata, asserita previsione di un tributo senza l'osservanza del principio di capacità contributiva.

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53

» 27

- N. 530. Ordinanza del Giudice di pace di Bergamo del 22 febbraio 2007.

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione del termine di prescrizione di tre anni - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.....

» 29

- N. 531. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, del 30 gennaio 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23 Pag. 31

- N. 532. Ordinanza del Tribunale di Ferrara del 24 aprile 2007.

Enfiteusi - Enfiteusi urbane ed edificatorie costituite in data anteriore al 28 ottobre 1941 - Affrancazione-Determinazione del capitale di affranco nella misura pari a 15 volte l'ammontare del canone enfiteutico annuo, che non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto, fatte salve la rivalutazione di cui alla legge n. 701 del 1952 e la rivalutazione Istat, a richiesta della parte interessata, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1963 e il 31 dicembre 1968 - Omessa previsione di un meccanismo che consenta di mantenere un'adeguata corrispondenza tra il capitale di affranco e l'effettiva realtà economica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

- Legge 18 dicembre 1970, n. 1138, artt. 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, e 42, commi secondo e terzo » 39

- N. 533. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 30 ottobre 2006.

Sanità pubblica - Medici dirigenti delle ASL - Incarichi di direzione di struttura semplice o complessa - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo con la ASL - Distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria per la presenza di idonee strutture e l'ipotesi di impossibilità di esercizio della stessa attività per l'assenza di strutture idonee - Mancata previsione - Irragionevolezza.

- D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5.
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia la concreta possibilità di esercitare l'attività intramuraria per la presenza di strutture idonee e l'ipotesi di impossibilità di esercizio della stessa attività per l'assenza di strutture idonee - Mancata previsione - Irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59.
- Costituzione, art. 3 » 43

N. 534. Ordinanza del Tribunale di Roma del 1° febbraio 2007.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione dei principi della responsabilità penale personale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27

Pag. 50

N. 535. Ordinanza del Giudice di pace di Chiaravalle Centrale del 18 agosto 2006.

Circolazione stradale - Obbligo, per i conducenti e gli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli, di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza della prescrizione normativa - Omessa previsione dell'esenzione dall'obbligo per coloro che risultino affetti da patologie incompatibili con l'utilizzo del casco protettivo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai conducenti ed ai passeggeri di altre categorie di veicoli, che sono esonerati dall'obbligo di indossare la cintura di sicurezza ove risultino affetti da patologie incompatibili con il suo utilizzo.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 171, comma 1-bis, modificato dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3.....

» 53

N. 536. Ordinanza del Giudice di pace di Chiaravalle Centrale del 18 agosto 2006.

Circolazione stradale - Obbligo, per i conducenti e gli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli, di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza della prescrizione normativa - Omessa previsione dell'esenzione dall'obbligo per coloro che risultino affetti da patologie incompatibili con l'utilizzo del casco protettivo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai conducenti ed ai passeggeri di altre categorie di veicoli, che sono esonerati dall'obbligo di indossare la cintura di sicurezza ove risultino affetti da patologie incompatibili con il suo utilizzo.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 171, comma 1-bis, modificato dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3.....

» 54

N. 537. Ordinanza del Tribunale di Torino del 18 dicembre 2006.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti per il recidivo reiterato - Violazione del principio di uguaglianza nella sua accezione di ragionevolezza e proporzionalità - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo

» 55

- N. 538. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia - Bari, del 9 ottobre 2006.

Previdenza - Pensioni di guerra - Invalidità o morte derivante da lesioni di arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenne - Termine prescrizionale quinquennale decorrente dall'evento lesivo - Ingiustificata diversa disciplina rispetto al diritto alle pensioni ordinarie non soggetto a prescrizione - Non sussistenza della *ratio* giustificatrice della deroga stabilita dall'art. 169, d.P.R. n. 1092/1973 per le pensioni privilegiate ordinarie di esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della infermità o delle lesioni contratte a causa del servizio, attesa la presunzione di dipendenza della morte o delle lesioni da fatto di guerra stabilita dall'art. 8, quarto comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per l'ipotesi disciplinata dalla norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, art. 99, comma secondo.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Pag. 59

- N. 539. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Latina del 9 febbraio 2007.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Atti della autorità giudiziaria in materia di controversie civili che definiscono anche parzialmente il giudizio - Pagamento dell'imposta dovuto anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili, salvo successivo conguaglio - Lamentata reviviscenza del principio di *solve et repete* - Denunciata irragionevolezza e illogicità, violazione del diritto di eguaglianza per disparità di trattamento tra cittadini in relazione al reddito, lesione del diritto di difesa, lesione del principio di capacità contributiva, violazione dei principi contenuti nella legge delega n. 825 del 1971.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 37.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 53.

» 61

- N. 540. Ordinanza del Tribunale di Agrigento - Sezione distaccata di Licata, del 5 settembre 2006.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie più gravi - Contrasto con le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di colpevolezza - Elusione di precedente giudicato della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter e comma 5-quinquies [sostituiti dall'art. 1, comma 5-bis e comma 6, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 13, 27 e 136.

» 65

- N. 541. Ordinanza del Giudice di pace di Casalmaggiore del 18 dicembre 2006.

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, a fronte della previsione del termine di prescrizione di tre anni qualora la legge stabilisca per il reato pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria.

- Codice penale, art. 157, commi primo e quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

» 67

N. 542. Ordinanza del Tribunale di Torino del 2 febbraio 2007.

Impiego pubblico - Retribuzione - Festività coincidenti con la domenica - Compenso aggiuntivo corrispondente all'aliquota giornaliera - Diritto già riconosciuto a tutti i lavoratori subordinati retribuiti in misura fissa - Inapplicabilità con efficacia retroattiva statuita per i soli dipendenti pubblici, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997 - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori privati e pubblici - Denunciata lesione del principio di eguaglianza.

– Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 224.

– Costituzione, art. 3..... *Pag.* 68

N. 543. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 26 aprile 2006.

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per gli imputati di proporre appello contro le sentenze di non doversi procedere per prescrizione conseguenti al riconoscimento di attenuanti - Preclusione - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

– Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 e 10.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo..... » 72

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2007

(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Norme della Regione Valle d'Aosta - Iniziative proprie della Regione, progettate anche in collaborazione con altri enti territoriali o con soggetti, nazionali ed internazionali, nell'ambito della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione - Norme che definiscono gli ambiti di intervento, i soggetti delle iniziative di cooperazione e di solidarietà, le tipologie delle azioni, incluse quelle straordinarie di carattere umanitario, l'attività di programmazione - Ricorso del Governo - Lamentata interferenza nella materia della cooperazione allo sviluppo, attinente alla cooperazione internazionale quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» - Denunciata lesione della competenza nella materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» riservata in via esclusiva allo Stato, esorbitanza dai limiti della competenza legislativa statutaria.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6, intera legge e in particolare artt. 2, 3, 4, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. a); statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3; legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 1 e 2, commi 2, 4 e 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è *ope legis* domiciliato, nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta del 17 aprile 2007 n. 6 pubblicata sul B.U.R. dell'8 maggio 2007 recante «Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale».

La legge in epigrafe viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 6 luglio 2007 in particolare — a titolo indicativo e non esaustivo — nelle seguenti disposizioni:

artt. 2, 3, 4, 6 e 7, denunciando la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione e degli artt. 2 e 3 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge Costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4, come modificata dalla legge cost. 31 gennaio 2001 n. 2), in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo).

Invero, la Regione Valle d'Aosta, con il prevedere, all'art. 2 della legge impugnata, «iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale rivolte prioritariamente ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi in via di transizione, come definiti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ...» (primo comma) e che «Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1, la regione opera attuando iniziative proprie, progettate e realizzate anche in collaborazione con altri enti territoriali o con soggetti, nazionali ed internazionali operanti nelle materie di cui alla presente legge, oppure valorizzando e sostenendo le iniziative promosse dai soggetti di cui all'art. 3, nei seguenti ambiti di intervento: a) cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione; ...» (secondo comma), ha inteso espressamente legiferare — oltre che nella materia della c.d. cooperazione decentrata — direttamente in quella della cooperazione allo sviluppo, attinente alla cooperazione internazionale quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» e, dunque, in un campo di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione.

Inoltre, la legge regionale impugnata ricade in una materia che esula palesemente da quelle che, per competenza statutaria — *ex* artt. 2 e 3 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4, come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2) — sono attribuite alla Regione Valle d'Aosta e si pone dunque — anche sotto questo profilo — in aperto contrasto con il predetto sistema di disciplina centralizzata della materia.

Alla legge impugnata viene pertanto a mancare ogni base statutaria.

Né avrebbe alcun pregio invocare — in ipotesi — l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rivendicando la maggiore autonomia assegnata alle regioni a statuto ordinario dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «rapporti internazionali».

Come è stato infatti autorevolmente affermato anche da codesta ecc.ma Corte — v. sentenza n. 211 del 1° giugno 2006, resa su analoga impugnativa degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento) — «L'art. 117, comma secondo, lettera *a*), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri “rapporti internazionali” da un lato e “politica estera” dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine “rapporti internazionali.”.

Mentre i “rapporti internazionali” sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la “politica estera” concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo».

Ebbene, nel caso di specie, le attività ed iniziative di cooperazione internazionale disciplinate nella legge della Regione Valle d'Aosta impugnata (ed in particolare negli articoli indicati in epigrafe a titolo non esaustivo), sono realmente destinate ad incidere nella politica estera nazionale, che è — come noto — prerogativa esclusiva dello Stato, come espressamente sancito dall'art. 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova, disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che la «cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP».

In particolare, il combinato disposto degli artt. 2, 6 e 7 — in cui si stabiliscono i modi di intervento nell'ambito della cooperazione internazionale in relazione ai Paesi destinatari e alla tipologia delle azioni previste — e l'art. 3 — che individua i soggetti delle iniziative di cooperazione e di solidarietà — si pongono in aperto contrasto con l'art. 2, comma 2, della citata legge n. 49 del 1987, che rimette al Ministro degli affari esteri «la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento».

Inoltre, l'art. 4 nel prevedere contenuto e modi di attuazione delle iniziative e dei programmi di cooperazione internazionale, non tiene conto di quanto stabilito dall'art. 3 della detta legge statale n. 49 del 1987 («La politica della cooperazione allo sviluppo è competenza del Ministro degli affari esteri. Per la determinazione degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo e le conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento è istituito nell'ambito del CIPE il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo»), né di quanto affermato nell'art. 5 della stessa legge, che attribuisce alla competenza del Ministro degli affari esteri la funzione di promuovere e coordinare ogni iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo. Lo stesso art. 5 è richiamato del resto anche dall'art. 2 commi 4 e 5 della medesima legge *de qua*, laddove, si prevede che alcune attività di cooperazione «possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni ...» e che comunque le regioni stesse «possono (soltanto) avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo ...» del competente Ministero degli affari esteri.

La legge impugnata prevede, invero, un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa regione (v. in particolare, a titolo di esempio, l'art. 7, comma 1: «Il Consiglio regionale adotta, su proposta della giunta regionale, un documento programmatico, di durata triennale, nel quale sono indicati, in particolare, gli obiettivi da conseguire nell'arco del triennio e le priorità per l'individuazione delle iniziative da attuare e promuovere direttamente da parte della regione»).

Implicando anche l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo pienamente nella materia della cooperazione internazionale, la legge regionale impugnata finisce dunque con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato (v., a titolo di esempio, l'art. 7 comma 5).

D'altra parte, la semplice affermazione di principio, contenuta nell'art. 1 della legge impugnata, in base alla quale gli «interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale» dovranno sempre avvenire «in conformità a quanto stabilito dall'art. 117, comma nono, della Costituzione, e alla relativa normativa statale di attuazione», «nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato», non vale ad escludere la lesione della sfera di competenza statale. La normativa statale richiamata nella citata clausola di salvaguardia deve infatti ritenersi «quella dettata dall'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, lungi dal porsi in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera, detta, proprio sul presupposto della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al Titolo V, specifiche e particolari cautele per lo svolgimento concreto della sola condotta internazionale delle Regioni» (v. ancora, in termini, Corte cost. n. 211/2006 citata in epigrafe).

La legge impugnata (ed in particolare le disposizioni suindicate), dunque, per il solo fatto di intervenire nella sfera della politica estera, riservata in via esclusiva allo Stato, sono in contrasto con il riparto di competenze legislative delineato nel Titolo V della Costituzione, senza peraltro essere in alcun modo legittimate delle previsioni di cui agli artt. 2 e 3 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4, come modificata dalla legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2).

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto e dedotto, si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta del 17 aprile 2007 n. 6 pubblicata sul B.U.R. dell'8 maggio 2007 recante «Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale», in particolare — a titolo indicativo e non esaustivo — degli artt. 2, 3, 4, 6 e 7, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione e degli artt. 2 e 3 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge cost. 26 febbraio 1948 n. 4, come modificata dalla legge cost. 31 gennaio 2001 n. 2), in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 «Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo»).

Roma, addì 6 luglio 2007

L'AVVOCATO DELLO STATO: Luca VENTRELLA

N. 32

Ricorso per questioni di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 19 luglio 2007
(della Regione Veneto)

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Ripiano dei disavanzi pregressi del settore sanitario di alcune Regioni da attuarsi mediante la distribuzione di finanziamenti statali di importo pari a 3.000 milioni di euro - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata deroga all'intero sistema di finanziamento e disciplina del Servizio sanitario nazionale, incidenza nelle materie di potestà legislativa concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica attraverso disposizioni di dettaglio ed autoapplicative e con istituzione di finanziamenti a destinazione vincolata, uso irragionevole e scorretto del potere di spesa in relazione al sistema federale, discriminazione in danno delle Regioni «virtuose», pregiudizio per i livelli essenziali delle prestazioni garantiti su tutto il territorio, indebita interferenza nella gestione organizzativa della sanità, intervento sostitutivo dello Stato in carenza dei necessari presupposti - Denunciata lesione del riparto delle competenze legislative, lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio della responsabilità finanziaria, lesione del principio di eguaglianza, del diritto alla salute, lesione delle funzioni amministrative regionali e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, irragionevolezza, contrasto con il principio di buon andamento, violazione dei limiti alla potestà sostitutiva dello Stato nei confronti delle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, lett. *m*) e terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale - Pagamento di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro - Abolizione fino al 31 dicembre 2007 - Ricorso della Regione Veneto - Ritenuta permanenza dell'interesse a far valere l'illegittimità della norma - Lamentata incidenza con norma di dettaglio nella materia di competenza concorrente della «tutela della salute» e nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», compressione dell'autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse, assenza di intesa o accordo - Denunciata lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, art. 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 5, 117, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

Ricorso per la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della giunta stessa n. 1938 del 26 giugno 2007, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova, Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi del Foro di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale — per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — delle norme contenute nel d.-l. 20 marzo 2007, n. 23 (*Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 20 marzo 2007), come risultanti dalla conversione, con modificazioni, operata dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 115 del 19 maggio 2007, nonché della stessa intera legge di conversione.

F A T T O

Con decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 20 marzo 2007), l'Esecutivo nazionale ha autorizzato una spesa di 3.000 milioni di euro (art. 1, comma 3) per concorrere al ripiano dei disavanzi del settore sanitario, relativi al periodo 2001-2005, nei confronti delle Regioni che (art. 1, comma 1):

sottoscrivano con lo Stato un accordo sui piani di rientro e accedano al fondo transitorio di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007);

destinino in modo specifico al settore sanitario quote di addizionale IRPEF e di aliquota IRAP ulteriori rispetto all'incremento massimo, o, anche in via alternativa, quote di manovre regionali già adottate o quote di tributi erariali attribuiti alle Regioni o altre misure fiscali da attivarsi sul proprio territorio.

L'individuazione delle «Regioni interessate» al suddetto riparto, da effettuarsi sulla base dei debiti accumulati fino al 2005, della capacità fiscale regionale e della partecipazione delle Regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario, veniva rimessa, dall'art. 1, comma 3, del medesimo decreto, ad un successivo decreto ministeriale.

Le disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge venivano considerate dalla Regione Veneto lesive delle proprie potestà costituzionalmente garantite e, pertanto, con delibera n. 830 del 28 marzo 2007, la giunta regionale autorizzava il presidente a proporre ricorso in via diretta avanti alla Corte costituzionale contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, ricorso ritualmente notificato, depositato ed iscritto al ruolo con il numero 25/07.

Successivamente, con la legge 17 maggio 2007, n. 64 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi del settore sanitario», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 115 del 19 maggio 2007, il Parlamento ha convertito, con modificazioni, il menzionato decreto.

Conseguentemente a questo intervento, il decreto-legge n. 23 del 2007, ora convertito in legge e rubricato «Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica», è composto di tre articoli.

All'art. 1 sono riprese integralmente tutte le previsioni normative del corrispondente art. dell'originario decreto, con le sole aggiunte di:

un comma 1-*bis*, nel quale si prevede che «Gli esiti della verifica annuale dei piani di rientro sono tempestivamente trasmessi dal Ministro dell'economia e delle finanze al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza dell'Istituto, anche ai fini dell'avvio di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile»;

due periodi di chiusura al terzo comma: «Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al presente comma [n.d.a.: quello di riparto tra le «Regioni interessate» delle disponibilità finanziarie per il ripiano] è trasmesso alle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della salute, trasmette al Parlamento una relazione sullo stato del monitoraggio e del riscontro dell'estinzione dei debiti».

Segue, poi, un nuovo art. 1-*bis*, nel quale si prevede che: «L'importo della manovra derivante dalle disposizioni dell'art. 1, comma 796, lettera p), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è rideterminato per il solo anno 2007 da 811 milioni di euro a 300 milioni di euro, anche per le finalità di cui alla lettera p-*bis*) del medesimo comma. A tal fine il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui concorre ordinariamente lo Stato, è incrementato per l'anno 2007 di 511 milioni di euro. Il predetto incremento è ripartito tra le regioni con i medesimi criteri adottati per lo stesso anno. Conseguentemente la quota fissa sulla ricetta è abolita con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2007. Il comma I dell'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, è abrogato (comma 1)».

Ai due commi successivi si stabilisce come provvedere all'onere derivante dall'attuazione del primo comma, pari a 511 milioni di euro per l'anno 2007, e si autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il decreto-legge in esame, infine, si chiude con la previsione, di cui all'art. 2, relativa all'entrata in vigore della disciplina.

In estrema sintesi, dunque, il decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, così come convertito dalla legge 17 maggio 2007, n. 64, conferma la disciplina relativa al ripiano statale dei disavanzi del settore sanitario di alcune Regioni, con ciò mantenendo tutti i profili di illegittimità denunciati con il ricorso n. 25/07, ed introduce *ex novo* previsioni relative al ripiano e alla quota fissa su ricetta del pari lesive delle potestà costituzionalmente garantite alla regione dalla Costituzione.

Per questo la Regione Veneto, con l'odierno ricorso, impugna le norme contenute negli artt. 1, 1-*bis* e 2 del decreto-legge n. 23 del 2007, così come risultanti dalla conversione, con modificazioni, operata dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 e la stessa legge di conversione per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

P R E M E S S A

Come appare in modo evidente già dalle poche parole spese sopra, tutti gli interventi normativi richiamati incidono nel settore sanità, ossia in un'area particolarmente importante e delicata dell'ordinamento.

Per la concreta tutela del valore «salute», garantito e protetto dalla Costituzione (art. 32 Cost.) come dimensione fondamentale del benessere del cittadino e fattore decisivo per la capacità di «svolgere la sua personalità» (art. 2 Cost.), di sviluppare le proprie potenzialità e di partecipare effettivamente alla vita politica, sociale ed economica del Paese (art. 3 Cost.), è stato istituito il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi anche S.S.N.).

Il sistema di responsabilità e finanziamento di questa che è stata correttamente definita una delle più grandi conquiste sociali della recente storia italiana è oggi interessato da sempre più frequenti provvedimenti legislativi, tra i quali, da ultimi, anche quelli del decreto-legge e della legge di conversione qui impugnati dalla Regione Veneto.

La necessità di intervenire in modo tanto massiccio e incisivo in materia di Servizio sanitario nazionale è, con ogni probabilità, dettata dall'esigenza di adeguarne la disciplina originaria a due esigenze distinte eppure tra loro contemporaneamente e indistricabilmente legate: il controllo sulla spesa e l'attuazione del disegno costituzionale di stampo federale inequivocabilmente tracciato per il nostro ordinamento dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Con riguardo al primo profilo, come codesta ecc.ma Corte ha sottolineato, «nel sistema di assistenza sanitaria — delineato dal legislatore fin dall'emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) — l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale del nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*cfr.* Corte cost., sent., 8 maggio 2007, n. 162, riprendendo Corte cost., sent., 18 marzo 2005, n. 111; e Corte cost., sent., 15 febbraio 2000, n. 59), cosicché sostanzialmente la spesa sanitaria non può concretamente esser rapportata al suo costo, ma alle disponibilità della finanza pubblica (*cfr.* Corte cost., sent., 31 dicembre 1986, n. 296).

Da qui i numerosi interventi recenti sul sistema di finanziamento del S.S.N., l'estrema delicatezza dei quali merita di esser, però, evidenziata. Un servizio sanitario che faccia conto su risorse finanziarie limitate, inadeguate o scorrettamente gestite è un servizio che mette a serio rischio i caratteri di universalità, globalità e accessibilità¹⁾ imposti per esso, prima che dalla legge istitutiva (*cfr.* legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 1, 3, 4, 14, 25, 26, 28 e 36), dalla stessa Costituzione, non solo quando prevede che la Repubblica tuteli la salute come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32 Cost.) e, conseguentemente, affida alla competenza concorrente di Stato e regioni il compito di legiferare in materia (art. 117, terzo comma, Cost.), ma anche quando riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio (art. 117, secondo comma, lettera *m*).

Con riguardo al secondo profilo suaccennato, invece, sembra opportuno rilevare qui che, al contrario di quanto avvenuto nelle maggiori federazioni occidentali in cui i sistemi sanitari si sono inseriti in strutture federali già mature, in Italia l'istituzione del S.S.N. ha preceduto di quasi vent'anni la stagione delle progressive devoluzioni di poteri dal centro ai livelli di governo periferici. Per questo, oggi che l'effettiva attuazione del federalismo è imposta dalla Costituzione, e precisamente dal suo Titolo V a seguito della riforma del 2001, e sentita come necessaria da molte autonomie territoriali, si fa più forte l'esigenza di adeguare la disciplina del settore sanitario alla nuova geometria federale e si appalesano sempre più spesso problemi di «tenuta» e coerenza dell'ordinamento.

L'obiettivo da raggiungere, dunque, in materia di sanità come in altre parimenti sostanzialmente devolute, è quello di un equilibrio tra interesse nazionale e autonomie regionali che consenta un adeguato reperimento delle risorse finanziarie necessarie ed una successiva efficiente gestione delle stesse.

¹⁾ Intendendosi per «universalità» la capacità di offrire assistenza a tutti i cittadini e per «globalità» l'idoneità ad erogare un pacchetto di prestazioni il più ampio possibile. Il principio di «accessibilità», invece, impone un accesso al servizio ragionevole, libero da barriere finanziarie o con remunerazione ragionevole per gli erogatori.

PARTE PRIMA

Il ripiano selettivo dei pregressi disavanzi regionali del settore sanitario

(art. 1 del decreto-legge convertito)

L'art. 1 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, come convertito dalla legge 17 maggio 2007, n. 64, contiene una serie di previsioni normative relative al ripiano dei disavanzi pregressi del settore sanitario di alcune Regioni da attuarsi mediante la distribuzione di finanziamenti statali di importo pari a 3.000 milioni di euro.

Quest'intervento del legislatore statale costituisce una deroga, non solo all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 convertito dalla legge 16 novembre 2001, n. 405 (come riconosciuto espressamente all'art. 1, comma 1, del decreto qui censurato), ma dell'intero sistema di finanziamento e disciplina del Servizio sanitario nazionale, di cui sembra opportuno ricordare preliminarmente i tratti essenziali.

1. — Nell'intento di dare attuazione all'art. 32, comma 1, Cost., la legge 23 dicembre 1978, n. 833 ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale, costituito dal «complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio» (art. 1, comma 2).

L'attuazione di tale servizio, demandata allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, era finanziata, originariamente, da uno specifico «fondo sanitario nazionale», il cui importo doveva venir iscritto «annualmente nel bilancio dello Stato» (artt. 51 e 53).

Agli inizi degli anni novanta il Governo tentò un riordino della disciplina in materia sanitaria con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. Tra le disposizioni in esso contenute ed espressamente qualificate «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.» (art. 19), si ritrovano le seguenti previsioni: «il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso risorse finanziarie pubbliche (...), i livelli essenziali e uniformi di assistenza» (art. 1, comma 1), la cui individuazione «è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica» (art. 1, comma 2) e che, d'altra parte, spetta alle regioni «far fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'art. 1 (...), nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» (art. 13) a fronte di una loro ampia competenza legislativa e amministrativa in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 2).

Da qui in poi il principio di esclusiva responsabilità delle regioni per i disavanzi di gestione prodotti è stato più volte confermato, non solo nei successivi provvedimenti legislativi in materia e nelle pronunce di codesta ecc.ma Corte su di essi ²⁾, ma anche nei successivi atti di accordo o intesa tra Governo, regioni e province autonome ³⁾.

Successivamente, a fronte di un sempre maggiore riconoscimento ⁴⁾, da parte dell'ordinamento, di competenza decisionale organizzativa in capo alle regioni in materia sanitaria e sulla base del principio del c.d. «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» più volte riaffermato anche da codesto ecc.mo Collegio ⁵⁾, il legislatore nazionale ha deciso, agli inizi del Duemila, di intervenire in modo incisivo sul sistema di finanziamento del S.S.N. disegnato dal d.lgs. n. 502/1992 e da allora articolato in un fondo sanitario nazionale alimentato annualmente e interamente da stanziamenti a carico dello Stato e in una quota di autofinanziamento regionale, costituito di «risorse proprie» delle regioni ⁶⁾ con le quali queste ultime dovevano far fronte all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA concordati con lo Stato e alla copertura di eventuali disavanzi.

Così, con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), il fondo sanitario nazionale è stato soppresso ed il finanziamento

²⁾ Recentemente, ad esempio, in Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 98.

³⁾ In particolare, si vedano: l'Accordo 8 agosto 2001, l'Intesa 23 marzo 2005, il Nuovo Patto per la salute del 28 settembre 2006 e l'Intesa 5 ottobre 2006.

⁴⁾ Si pensi, in particolare, al conferimento di funzioni normative e amministrative in materia di salute operato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, artt. 22 e ss.

⁵⁾ Quest'espressione si ritrova, tra le altre, in Corte cost., sent., 28 luglio 1993, n. 355.

⁶⁾ Lo stesso decreto legislativo, infatti, attribui alle Regioni la proprietà delle entrate derivanti dai contributi sanitari obbligatori riscossi nei loro territori. Nel 1997, questi contributi sono stati sostituiti dall'IRAP.

è stato garantito mediante la previsione di compartecipazioni regionali ai tributi statali e l'istituzione di un fondo perequativo nazionale. Contestualmente, il decreto in esame, rimasto tuttora in parte inattuato, all'art. 2, ha stabilito che il Governo pubblichi annualmente una tabella nella quale si quantifichi l'entità della redistribuzione delle risorse finanziarie tra le regioni, in modo tale da evidenziare quali siano da considerarsi «donatrici» e quali «beneficiarie»⁷⁾.

Nello stesso anno, la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001), al suo art. 83, comma 4, ha imposto alle singole regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione, attivando nella misura necessaria l'autonomia impositiva secondo modalità e procedure prestabilite. Le norme che si occupavano di queste modalità procedurali sono state modificate⁸⁾ dal decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347.

Quest'ultimo provvedimento governativo, poi convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, all'art. 4, comma 3, tuttora vigente, conferma il principio per cui «gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati, nel rispetto dell'accordo Stato-regioni di cui all'art. 1, comma 1, sono coperti dalle regioni con le modalità stabilite da norme regionali» ossia mediante «misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa», «variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste dalla normativa vigente» e/o «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

A sanzione del fondamentale principio di responsabilità delle regioni per la gestione del Servizio sanitario, l'art. 40 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002) ha previsto, poi, una riduzione del finanziamento dello Stato a danno delle regioni non adempienti alle prescrizioni in materia di misure organizzative stabilite nell'accordo Stato-Regioni per l'anno 2001, e, con decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, questa previsione è stata estesa anche agli anni 2002, 2003 e 2004 (art. 4).

Successivamente, con legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003), all'art. 29, comma 2, veniva ampliato lo spettro degli adempimenti previsti per l'accesso delle regioni al finanziamento statale e, al contempo, si decideva la riduzione temporanea delle entrate regionali sospendendo gli effetti di eventuali aumenti delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP. Tale riduzione veniva prorogata anche al 2004 dal disposto dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004).

Con la successiva legge finanziaria, ossia la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005), le addizionali, con riguardo al settore sanitario, venivano sbloccate (art. 1, comma 175) per divenire addirittura automatiche. L'art. 1, comma 174, del provvedimento legislativo in esame, infatti, a tutt'oggi, dispone che, qualora dal monitoraggio trimestrale emerga uno «squilibrio» economico-finanziario, la regione adotti i provvedimenti necessari e che, ove questo non avvenga e si evidenzia comunque un disavanzo di gestione nel quarto trimestre, il Presidente del Consiglio dei ministri diffidi la regione a provvedere entro il 30 aprile dell'anno successivo. Nell'ipotesi, poi, di perdurante inadempimento della regione, è dato al Presidente della Regione, quale commissario *ad acta*, il compito di determinare gli aumenti dell'addizionale IRPEF e le maggiorazioni IRAP, aumenti e maggiorazione che sono destinate a scattare automaticamente e nella misura massima in caso di inerzia del Presidente.

La legge finanziaria per il 2005 ha fissato, poi, nuovi tetti di spesa per il triennio 2005-2007, ma, al contempo, ha previsto, «in deroga a quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (...)», il concorso dello Stato «al ripiano dei disavanzi del S.S.N. per gli anni 2001, 2002 e 2003».

A partire dalla legge finanziaria del 2004, dunque, il legislatore statale ha stanziato fondi per ripianare il disavanzo sanitario delle Regioni, pur chiarendo il carattere derogatorio di tali stanziamenti e subordinandone espressamente l'accesso alla stipula di apposite intese fra Stato e regioni finalizzate almeno negli intenti a migliorare la qualità del servizio erogato e a contenere la dinamica dei costi⁹⁾.

Successivamente, infatti, con l'art. 1, commi 279, 280 e 281 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) lo Stato ha deciso di concorrere al ripiano dei disavanzi regionali per gli anni 2002, 2003 e 2004 con una somma di 2.000 milioni di euro, la cui erogazione è stata subordinata all'«adozione, da parte delle regioni,

⁷⁾ Come avvenuto, ad esempio, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 maggio 2004, «Determinazione delle quote previste dall'art. 2, comma 4, del d.legs. 18 febbraio 2000, n. 56 - Anno 2002», in *Gazzetta Ufficiale* n. 179 del 2 agosto 2002.

⁸⁾ Come ha rilevato anche Codesta Corte nella sentenza 7 novembre 2003, n. 334.

⁹⁾ Tutte queste condizioni di accesso al riparto — sembra opportuno rilevare in questa sede — sono state ritenute da codesto ecc.mo Giudice conformi a Costituzione, avendo il medesimo fatto perno sul rilevante ruolo svolto, nel sistema vigente e pur nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., proprio dalle Regioni nella gestione e nel finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che non permetterebbe più di «attribuire esclusivamente allo Stato la causa del deficit del servizio sanitario» (così, recentemente, in Corte cost., 21 marzo 2007, n. 98). Delle problematiche sollevate dalle stesse, tuttavia, si riferirà oltre *sub* 2.1.

dei provvedimenti di copertura del residuo disavanzo posto a loro carico per i medesimi anni», all'intesa su uno schema di piano sanitario nazionale 2006-2008 e alla stipula di un accordo Stato-regione per il contenimento dei tempi di attesa.

Per il triennio 2007-2009, infine, l'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), ha istituito un fondo complessivo di 2.550 milioni di euro da ripartirsi tra le Regioni interessate da elevati disavanzi, il cui accesso risulta subordinato alla sottoscrizione di un accordo con lo Stato comprensivo di un piano di rientro.

Il quadro normativo di riferimento, però, non sarebbe completo se non si considerassero le numerose intese stipulate tra Governo, regioni e province autonome in materia sanitaria a partire dal 2001. Come rilevato di recente anche da codesta ecc.ma Corte, infatti, «la vigente legislazione di finanziamento del Servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e regioni, che spesso ne hanno anche successivamente sviluppato ed integrato la normativa, quantificando anche i rispettivi livelli di spesa» (*cfr.* Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 98). Tra le più importanti si ricordano: l'Accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001, l'intesa 23 marzo 2005, l'intesa del 22 settembre 2006 «Nuovo patto per la salute» e la recentissima Intesa del 5 ottobre 2006.

Non è possibile dar qui compiutamente conto del contenuto di ciascuna di queste intese, ma ciò che conta è che in esse si rilevano i principali punti di criticità del sistema-sanità (costante sottostima del fabbisogno sanitario da parte dello Stato, divaricazione tra risorse utilizzabili e spese, complessiva limitatezza delle risorse finanziarie, necessità di incentivare i comportamenti «virtuosi»), se ne riaffermano i principi cardine (responsabilità dello Stato per la determinazione dei LEA e piena responsabilità delle regioni per i disavanzi di gestione prodotti) e, infine, si ritrovano impegni reciproci tra diversi livelli di governo, in particolare, quello di finanziare adeguatamente il Servizio sanitario per l'erogazione dei LEA, da parte dello Stato, e quello di perseguire e raggiungere l'equilibrio finanziario di gestione, da parte delle regioni. Impegni tanto solenni quanto puntualmente ignorati come dimostrano, in tutta evidenza, i provvedimenti oggi oggetto di impugnativa.

A soli tre mesi di distanza dall'ultima finanziaria, infatti, è entrato in vigore il decreto-legge n. 23 del 2007, oggi convertito, con modificazioni, con legge 17 maggio 2007, n. 64, il quale ha previsto un ulteriore stanziamento statale di ben 3.000 milioni di euro per ripianare i disavanzi sanitari delle «regioni interessate» per il periodo 2001-2005.

2. — Tanto chiarito, si passa ora a delineare le puntuali censure che la Regione Veneto muove alla disciplina del ripiano selettivo dei disavanzi sanitari delle «regioni interessate», come disegnata dal decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, nel testo risultante dalla conversione con legge 17 maggio 2007, n. 64.

2.1. — La disposizione di cui all'art. 1 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 viola, innanzitutto, il riparto delle competenze legislative disegnato dall'art. 117 Cost., e l'autonomia finanziaria delle regioni sancita all'art. 119 Cost.

In materia sanitaria e di relativa spesa, allo Stato spetta, ai sensi dell'art. 117 Cost. nel testo attualmente vigente, una potestà legislativa esclusiva per quanto attiene la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e la competenza a porre i principi fondamentali nell'ambito della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica», materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e regione.

Ora, come insegna codesta ecc.ma Corte, i conflitti che sorgano in materia di interventi di ripiano dei disavanzi di gestione del S.S.N. vanno valutati «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di salute (...) e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome» (*cfr.* Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 98; Corte cost., sent., 27 gennaio 2005, n. 36).

Le previsioni normative oggetto di censura devono, dunque, iscriversi in materia di competenza legislativa concorrente, ma non possono in alcun modo definirsi «principi fondamentali», dal momento che mancano del necessario relativo grado di generalità e astrattezza e sono inidonee ad orientare i futuri interventi regionali¹⁰. La disciplina impugnata, al contrario, ha un carattere minuzioso, dettagliato, autoapplicativo: indica quali regioni e secondo quali modalità potranno beneficiare del finanziamento statale per ripianare i propri debiti sanitari.

E, del resto, anche a tacer d'altro, si rileva come, a riconoscere alle previsioni in esame il rango di principi, si finirebbe col ritenere recepita nel nostro ordinamento la regola dell'assoluta deresponsabilizzazione degli enti regionali.

La disposizione in esame, inoltre, viola il disposto di cui all'art. 119 Cost.

¹⁰ Sul punto di rinvia a Corte cost., sent., 7 novembre 1995, n. 482 e a Corte cost., sent., 16 marzo 2001, n. 65.

Chiarito che la disciplina normativa impugnata va collocata, come si è detto, a cavallo tra la materia «tutela della salute» e quella del «coordinamento della finanza pubblica», entrambe annoverate nell'elenco di cui al comma 3, dell'art. 117, e che, pertanto, relativamente ad esse, la Costituzione ha previsto una potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, si deve rilevare che, ai sensi dell'art. 119 Cost., allo Stato non è consentito istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a regioni, province, città metropolitane¹¹⁾, sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche¹²⁾.

Infatti, «il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (così Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16). E ciò — sembra evidente — vale anche se il finanziamento riguarda non il Veneto come beneficiario, ma come «coobbligato solidale» sul piano passivo.

Nel contesto dell'art. 119 Cost., infatti, sono previste solamente due tipologie di fondi: (i) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.), che, insieme ad entrate e tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (art. 119, secondo comma, Cost.), serve a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali (art. 119, quarto comma, Cost.) e (ii) «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali» in favore di determinate regioni, province, città metropolitane e comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.).

In ordine a questi ultimi, codesto ecc.mo Giudice delle leggi ha, poi, precisato che essi, oltre a doversi indirizzare «a determinati comuni o categorie di comuni (o province, città metropolitane, regioni)», «debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (...) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni» (così Corte cost., sent., 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent., 8 giugno 2005, n. 222).

Come appare palese dalla semplice lettura della disciplina impugnata, invece, il finanziamento della cui legittimità costituzionale oggi si discute, non presenta alcuno dei caratteri dei fondi previsti all'art. 119 Cost. e sopra ricordati.

Infine, sembra interessante evidenziare che il legislatore, con la previsione di cui al decreto-legge n. 23/2007, come convertito, ha fatto un uso del proprio potere di spesa del tutto irragionevole e scorretto in relazione al sistema federale che dal 2001 la Costituzione ha inequivocabilmente disegnato.

Ove il vigente testo del Titolo V della Costituzione fosse attuato, infatti, a fronte di una potestà legislativa chiaramente ripartita tra Stato e regioni (nel senso di riconoscere in capo alle seconde un amplissimo potere decisionale e organizzativo in materia sanitaria, con la sola eccezione dei principi fondamentali di tutela della salute e coordinamento delle finanze pubbliche, e di attribuire allo Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio) e in presenza di una effettiva autonomia fiscale degli enti regionali, la previsione di fondi statali vincolati nel settore in parola conserverebbe una sua importante funzione: convincere i governi periferici a rispettare e, ove possibile, a migliorare l'erogazione delle prestazioni anche al di sopra del livello essenziale (sul punto, cfr. Corte cost., sent., 21 marzo 2007, n. 98).

L'efficacia di un tale potere di spesa è inscindibilmente connessa, però, alla possibilità/volontà del governo centrale di ridurre o sopprimere i finanziamenti qualora non vengano rispettate le condizioni concordate.

Ora, nel sistema effettivamente vigente, invece, la perdurante inattuazione del «federalismo fiscale» di cui all'art. 119 Cost., per cui i trasferimenti centrali continuano ad essere l'unica (o comunque) la principale, fonte di finanziamento dei servizi sanitari regionali, rende poco credibile — per non dire impossibile da attuare — la minaccia di tagliare i finanziamenti statali¹³⁾.

¹¹⁾ Cfr. Corte cost., sent. 23 dicembre 2003, n. 370; Corte cost., sent. 16 gennaio 2004, n. 16; Corte cost., sent. 29 gennaio 2004, n. 49.

¹²⁾ Cfr. Corte cost., sent. 29 dicembre 2004, n. 423; Corte cost., sent. 18 febbraio 2005, n. 77; Corte cost., sent. 18 marzo 2005, n. 107; Corte cost., sent. 24 marzo 2006, n. 118.

¹³⁾ Sul punto, interessanti sono le riflessioni di G. FRANCE, che si ritrovano in *Federalismi e sanità*, Milano, 2006.

Anzi, il risultato della combinazione tra finanziamento centrale e rilevante autonomia locale non può che essere l'irresponsabilità gestionale e fiscale delle regioni, irresponsabilità sulla quale non può in alcun modo incidere positivamente il finanziamento vincolato oggetto di impugnazione — a dispetto delle intenzioni riportate anche nella relazione di presentazione del relativo disegno di legge al Senato.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modifiche, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 e della stessa legge di conversione per contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.

2.2. — La disciplina legislativa di ripiano selettivo dei disavanzi sanitari di alcune regioni, poi, soffre di un palese contrasto con il dettato dell'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del rispetto del principio di legislatore statale, finendo con il ledere le prerogative costituzionalmente riconosciute alle regioni e il violare altri importanti principi costituzionali.

Per quanto attiene il primo aspetto, si evidenzia che l'elargizione di risorse ad un numero limitato di regioni, al fine di ripianare il disavanzo da esse stesse creato mediante una spesa eccessiva o, quantomeno, inefficiente, si risolve in un'inaccettabile discriminazione di tutti gli enti regionali «virtuosi». Questi ultimi, infatti, in applicazione della regola della loro piena responsabilità, hanno attuato una gestione oculata e, a volte, addirittura severa delle risorse pubbliche destinate al settore sanitario, imponendo ai cittadini residenti nel proprio territorio, sacrifici di natura prettamente fiscale o, comunque, in termini di maggiore partecipazione al costo delle prestazioni erogate, e ora sono costrette a concorrere a questa nuova ingiustificata elargizione.

Che il Veneto appartenga a quest'ultima categoria di regioni, è un dato che non può in alcun modo esser messo in discussione e che è stato di recente autorevolmente confermato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultima, infatti, nella sua relazione annuale *ex art. 3*, legge 14 gennaio 1994, n. 20, approvata con delibera del 27 novembre 2006, n. 96, al normale referto sulla gestione della Regione Veneto per la verifica dell'attuazione delle leggi regionali di principio e di programma, ha allegato una parte speciale, intitolata «Indagine sull'assistenza sanitaria nel Veneto. Aspetti finanziari e gestionali, con particolare riferimento alla gestione dell'assistenza distrettuale — esercizio finanziario 2005 con ricostruzione di serie storiche a partire dal 2003».

In essa si dà atto al Veneto di aver «svolto su tutti i piani, un'attività tesa a perseguire obiettivi di razionalizzazione del proprio sistema sanitario¹⁴⁾, si lodano in modo particolare tre iniziative progettuali e di studio finalizzate al contenimento della spesa, ossia i progetti «area vasta» e «acquisti centralizzati» e l'istituzione di una «Commissione antisprechi»¹⁵⁾, e si procede ad un'analisi estremamente accurata di ciascuna delle aziende sanitarie venete, il cui esito, con riferimento al contenimento dei costi, merita di essere ricordato.

La Corte dei conti, infatti, riconosce che le «aziende, anche attraverso la costante attività di organizzazione e di indirizzo della regione, concentrano gli sforzi per raggiungere gestioni economicamente equilibrate» e, rilevato che, ciononostante, torna annualmente a prodursi un disavanzo di gestione, denuncia la permanenza di «condizioni di deficitarietà strutturale dovute al sottofinanziamento complessivo del sistema in relazione alla missione istituzionale affidata al S.S.N. (garantire i LEA), difficilmente riassorbibili con la sola, oculata gestione»¹⁶⁾, dal momento che, tra l'altro, «la composizione delle entrate (per l'80% derivanti da contributi regionali) non consente apprezzabili margini di manovra alle singole aziende» e che, d'altro canto, «alcune importanti voci di costo, per le loro oggettive caratteristiche di rigidità o di incompressibilità (si pensi alla spesa per il personale), poco si prestano ad ulteriori azioni di contenimento»¹⁷⁾.

Disavanzo, dunque, c'è stato, seppur in forma limitata, anche per la Regione Veneto e alla produzione dello stesso anche lo Stato ha concorso sottofinanziando il fabbisogno, ma alla sua copertura il Veneto ha provveduto, in attuazione del principio di responsabilità e della normativa vigente, quasi interamente con risorse proprie. In particolare la regione è intervenuta mediante la manovra fiscale annuale e il prelievo tributario dai propri residenti e con la manovra di bilancio, realizzata in sede di assestamento, nella quale sono state destinate maggiori risorse alla sanità attraverso una riduzione di pari importo della spesa corrente extrasanitaria.

¹⁴⁾ Cfr. Relazione annuale di controllo *ex art. 3*, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (approvata con delibera del 27 novembre 2006, n. 96), 398.

¹⁵⁾ Così in *Relazione annuale di controllo*, 393 e ss. Con riguardo, in particolare, alla «Commissione antisprechi», istituita con D.G.R. n. 2876/2003, si riferisce che essa è composta di cinque esperti il cui compito è quello di individuare i tagli agli sprechi e alle spese superflue delle ULSS e delle ASL, svolgendo attività di supporto alla Segreteria sanità e sociale della regione, e di redigere un documento da sottoporre all'esame della Giunta regionale contenente anche indicazioni per la razionalizzazione della spesa.

¹⁶⁾ Cfr. *Relazione annuale di controllo*, cit., 289.

¹⁷⁾ Si veda *Relazione annuale di controllo*, cit., 392.

Questi dati si sono voluti riportare per rendere ancor più evidente — ove ve ne fosse bisogno — l'ingiusta discriminazione perpetrata dal legislatore quando sostanzialmente impone al Veneto di contribuire al ripiano di disavanzi prodottosi in sistemi regionali strutturalmente e, forse, irrimediabilmente inefficienti.

La disparità operata a livello regionale, poi, finisce per riflettersi direttamente sul cittadino che, non solo ha contribuito — e in modo determinante —, mediante il prelievo fiscale, al reperimento delle risorse, ma soffre anche della contrazione del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni sanitarie che inevitabilmente consegue al rilevante spreco delle risorse stesse¹⁸⁾. E ciò — come si dirà — con pregiudizio del diritto alla salute riconosciuto e tutelato dall'art. 32 Cost., in verità, non solo con riferimento alle gestioni passate o in corso, bensì — ed è questo il profilo forse più grave — con ogni probabilità, anche delle future. Lo scialacquamento dei già scarsi mezzi finanziari a disposizione, infatti, porterà presto ad una temibile contrazione dei livelli essenziali delle prestazioni che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), potranno essere garantiti su tutto il territorio.

Da quanto si è detto sopra, inoltre, appare evidente che, a causa della sempre più rilevante limitazione delle risorse causate da gestioni inefficienti e da ripiani insensati, interventi finanziari del livello di governo centrale quale quello qui censurato si risolvono in un'indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità, ossia, in concreto, nell'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 118 Cost. vuole distribuite tra i diversi enti territoriali «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» e, quindi, per una parte relevantissima, alle regioni.

Sotto il profilo dell'irragionevolezza della disciplina legislativa impugnata, si rileva, poi, quanto segue.

La previsione del ripiano selettivo del disavanzo sanitario dettata dal decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 così come risultante dalla conversione operata con legge 17 maggio 2007, n. 64 è irragionevole, innanzitutto, ove sana retroattivamente i disavanzi di alcune regioni senza preoccuparsi di agire sulle cause strutturali determinanti i risultati negativi di gestione.

L'irrazionalità dell'intervento ed il contrasto con il principio di buon andamento sono, poi, aggravate dall'assoluta assenza di forme di monitoraggio, controllo e sanzione, per il caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di risanamento, degne di questo nome.

A sanare questo originario vizio del decreto-legge in parola non possono ritenersi sufficienti, infatti, le previsioni di cui al nuovo comma 1-*bis* e ai due ultimi periodi del comma 3 dell'art. 1. La prima, quella di cui al nuovo comma 1-*bis* si limita a disporre la trasmissione degli esiti di una non meglio determinata «verifica annuale dei piani di rientro» dal Ministro dell'economia e delle finanze al Presidente della Corte dei conti, e le ultime, quelle che chiudono il comma 3, semplicemente stabiliscono che il decreto di ripartizione delle risorse finanziarie sia trasmesso alle «competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati» e che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della salute, trasmetta al Parlamento una «relazione sullo stato del monitoraggio e del riscontro dell'estinzione dei debiti».

Il ripiano selettivo dei disavanzi sanitari di cui oggi si discute è, inoltre, irragionevole perché tradisce il principio di responsabilità delle singole regioni per la gestione della sanità e per la copertura degli eventuali relativi disavanzi, regola costantemente riaffermata dallo Stato stesso, sia nella propria produzione normativa sia in sede di accordo e intesa con le regioni e le province autonome, e divenuta ormai imprescindibile cardine per la corretta attuazione del disegno costituzionale federale. Ciò è tanto più vero, ove si consideri che questa «deroga» — che per la sua ricorrenza sempre più frequente sta perdendo il carattere d'eccezione — si risolve in un sacrificio ingiusto per le regioni che si sforzano di adempiere ai precetti legislativi e in un incentivo per tutti gli enti regionali ad abbandonare la difficile strada della gestione oculata delle risorse, per intraprendere quella, molto più facile da seguire, dell'utilizzo irrazionale dei mezzi finanziari e, quindi, alla fine, della dissipazione degli stessi, con grave detrimento del principio di buon andamento costituzionalmente previsto all'art. 97.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modifiche, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 e della stessa legge di conversione per contrasto con gli artt. 3, 32, 97, 117, secondo comma, lettera *m*) e 118 Cost.

2.3. — Da quanto fino ad ora evidenziato, infine, il complesso delle previsioni normative impuginate con l'odierno ricorso appare quale effettivamente è: un intervento sostitutivo dello Stato assolutamente illegittimo.

Sembra opportuno ricordare, infatti, che l'art. 120 Cost., al suo secondo comma, testualmente prevede che: «Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso

¹⁸⁾ Il riferimento è sia al cittadino delle regioni che mal amministrano i finanziamenti, sia ai residenti nelle c.d. regioni virtuose, che, per esser tali, sono costrette ad operare una gestione molto rigida, per certi versi penalizzante, del settore sanitario.

di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

L'intervento previsto cori il decreto n. 23/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2007, però, è stato adottato in carenza dei tassativi presupposti elencati dal disposto costituzionale appena ricordato.

Anzi, peggio, la sua attuazione si risolve in un aggravamento di quelle situazioni patologiche per risolvere le quali esso appare esser stato previsto. Il riferimento è, ovviamente, al mancato rispetto della normativa comunitaria, con i relativi penetranti limiti di spesa e debito, e all'insoddisfacente tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Da quanto già ampiamente rilevato nei precedenti motivi di censura, infatti, è emerso come unico risultato possibile dell'intervento di ripiano selettivo dei disavanzi sanitari congeniato dal legislatore statale sia l'incentivo all'irresponsabilità delle regioni, con pesanti ricadute in termini di spreco delle risorse e, dunque, di scostamento dai parametri europei e di significativa contrazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni essenziali effettivamente erogabili a fronte delle risorse presenti.

Anche a voler ritenere sussistenti i presupposti per un intervento sostitutivo dello Stato nel caso di specie, comunque, si dovrebbe rilevare la violazione dell'art. 120 Cost., dal momento che la previsione normativa impugnata non «definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» e che nessun accordo è stato chiesto né ottenuto a riguardo alle/dalle regioni.

Come codesta ecc.ma Corte ha più volte ribadito: «perché possa ritenersi legittima la previsione del potere di sostituzione dello Stato alle regioni è necessario che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione» (*cfr.* Corte cost., sent., 19 luglio 2004, n. 240). Diversamente, infatti, la sostituzione del Governo alle regioni è destinata a sfociare in un'inaccettabile compressione dell'autonomia delle seconde e a non garantire il risultato prefissato, ossia quello di impedire l'aggravamento della situazione di fatto per cui esso venga esercitato, sia essa il rispetto della normativa comunitaria o la tutela dei c.d. LEA.

Ed è chiaro che qui l'abuso del potere rileva per i riflessi che ha sull'ordinamento regionale del Veneto come si è precedentemente chiarito.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modifiche, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 e della stessa legge di conversione per contrasto con la previsione di cui all'art. 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

PARTE SECONDA

Le previsioni relative alla quota fissa su ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale

(art. 1-bis del decreto-legge convertito)

Con ricorso iscritto al ruolo con il numero 10/07, notificato il 23 febbraio 2007 e depositato in data 1° marzo 2007, la Regione Veneto impugnava, in via principale, avanti codesta ecc.ma Corte numerose disposizioni normative della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e, in particolare, la previsione relativa al c.d. ticket sanitario, di cui all'art. 1, comma 796, lettera p), primo periodo.

Di seguito si riporta il testo della disposizione appena richiamata, nella parte fatta oggetto di ricorso dal Veneto: «a decorrere dal 1° gennaio 2007, per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale gli assistiti non esentati dalla quota di partecipazione al costo sono tenuti al pagamento di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro».

Successivamente, in sede di conversione in legge 26 febbraio 2007, n. 17, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative (meglio conosciuto come decreto «Mille-proghe»), il Parlamento inseriva, tra le modificazioni all'originario testo del predetto decreto, una previsione relativa al ticket sanitario, quella di cui all'art. 6-*quater*.

Rubricato «Partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie», esso prevedeva, al primo comma,: «Le disposizioni relative alla quota fissa di cui all'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano fino al 31 marzo 2007 e comunque fino all'entrata in vigore delle misure o alla stipulazione dell'accordo di cui al comma 2 del presente articolo».

Il secondo comma proseguiva, poi, così: «All'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dopo la lettera *p*), è inserita la seguente: *p-bis*) per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera *p*), fermo restando l'importo di manovra pari a 811 milioni di euro per l'anno 2007, 834 milioni di euro per l'anno 2008 e 834 milioni euro per l'anno 2009, le regioni, sulla base della stima degli effetti della complessiva manovra nelle singole regioni, definita dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, anziché applicare la quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro, possono alternativamente:

1) adottare altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, la cui entrata in vigore nella regione interessata è subordinata alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza, da parte del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa stato-regioni del 23 marzo 2005;

2) stipulare con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze un accordo per la definizione di altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, equivalenti sotto il profilo del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e del controllo dell'appropriatezza. Le misure individuate dall'accordo si applicano, nella regione interessata, a decorrere dal giorno successivo alla data di sottoscrizione dell'accordo medesimo».

Ritenendo che gli originali profili di illegittimità rilevati per l'istituzione della quota fissa su ricetta permanessero ed, anzi, fossero aggravati, dalla novella legislativa, la Regione Veneto, con ricorso in via principale n. 21/2007, impugnava avanti codesta ecc.ma Corte anche la previsione di cui all'art. 6-*quater* della legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Nel frattempo, il legislatore statale coglieva l'occasione dell'urgente conversione del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, relativo al ripiano selettivo dei disavanzi sanitari pregressi, per intervenire nuovamente in materia di ticket su ricetta. Così, la legge 17 maggio 2007, n. 64, introduce, *ex novo*, nell'originario testo del predetto decreto, un art. 1-*bis*.

Quest'ultimo, al suo primo comma, stabilisce quanto segue: «L'importo della manovra derivante dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettera *p*), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è rideterminato per il solo anno 2007 da 811 milioni di euro a 300 milioni di euro, anche per le finalità di cui alla lettera *p-bis*) del medesimo comma. A tal fine il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui concorre ordinariamente lo Stato, è incrementato per l'anno 2007 di 511 milioni di euro. Il predetto incremento è ripartito tra le regioni con i medesimi criteri adottati per lo stesso anno. Conseguentemente la quota fissa sulla ricetta è abolita con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2007. 11 comma 1 dell'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, è abrogato».

A partire dal 20 maggio 2007, giorno di entrata in vigore della legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64, qui impugnata, e solo fino al 31 dicembre 2007, la previsione di cui all'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con la quale si impone alle regioni l'applicazione di una quota fissa su ricetta medica di 10 euro è per così dire congelata.

Da qui la permanenza dell'interesse della Regione Veneto a far valere i rilevanti aspetti di illegittimità costituzionale della stessa: l'odierna ricorrente, infatti, non solo a partire dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2007 si è attivata in modo da rendere possibile il puntuale adempimento delle disposizioni normative statali (ed ha, dunque, già sofferto della produzione degli effetti della disciplina normativa sul ticket), ma teme anche le conseguenze derivanti dalla «rediviva» operatività della disciplina incostituzionale del ticket fisso sulle prestazioni mediche specialistiche a partire dal 1° gennaio del prossimo anno.

Per questo torna sulla materia, facendo salvo tutto quanto in precedenza già rilevato, evidenziando i profili di difformità della disciplina statale rispetto al dettato costituzionale.

2. — La previsione del c.d. ticket sulle prestazioni ambulatoriali specialistiche obbligatorio, con l'unica eccezione dei pazienti esentati, è, innanzitutto, palesemente in contrasto con il sistema di riparto di competenze legislative disegnato dall'art. 117 Cost., così come riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ai sensi del terzo comma del menzionato art. della Carta costituzionale, infatti, la «tutela della salute» e il «coordinamento delle finanze» — materie all'incrocio delle quali senza alcun dubbio ricadono le previsioni oggetto di censura — sono di competenza legislativa concorrente delle regioni. Relativamente ad esse, dunque, «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla competenza dello Stato» (art. 117, quarto comma).

L'aver determinato e, per di più in una quota fissa (di 10 euro), il corrispettivo dovuto dai cittadini assistiti non esenti per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, non può certo dirsi principio fondamentale, bensì disciplina di dettaglio e, per questo, incostituzionale.

Non solo, con l'imposizione di un ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali, le regioni hanno visto compressa significativamente la loro autonomia finanziaria relativamente al reperimento di risorse da destinare alla gestione di un settore, quello della tutela della salute, nel quale amplissime sono le competenze legislative e amministrative dell'ente regionale, in aperta violazione del disposto di cui all'art. 119 Cost.

Il legislatore statale, infatti, anziché indicare alle regioni l'obiettivo finanziario da raggiungere, limitandosi a fissare l'importo di manovra, per lasciare poi all'autonomia regionale il compito di attuare il fine prefissato, continua ad imporre i mezzi con i quali realizzarlo (e per di più mezzi irragionevoli, visto che l'imposizione di un ticket di dieci euro su tutte le prestazioni ambulatoriali specialistiche non consente alle regioni di graduare la partecipazione alla spesa pubblica sanitaria con i costi effettivamente sostenuti per ciascuna delle suddette prestazioni, con conseguente lesione del diritto fondamentale di cui all'art. 32 Cost.).

Non si può non denunciare, infine, che l'imposizione di una quota fissa sulle ricette relative a prestazioni ambulatoriali specialistiche lede gravemente il principio di leale collaborazione. Infatti, non solo essa non è stata adottata in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute approvato in sede di Conferenza con le Regioni e le Province autonome nella riunione del 28 settembre 2006, ma in relazione ad essa nessun accordo si è cercato con le Regioni, ne è stato, d'altra parte, ottenuto. E ciò pur vertendosi certamente in ambiti di competenza legislativa concorrente delle regioni e di piena autonomia finanziaria delle stesse.

Alla luce di quanto esposto, si chiede, pertanto, che codesto ecc.mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, convertito, con modifiche, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 e della stessa legge di conversione per contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In conclusione, riprendendo le sintetiche riflessioni fatte in premessa circa la difficoltà di disciplinare la materia sanitaria e il finanziamento del S.S.N., si fanno seguire alcune brevi riflessioni, già fatte proprie da Codesta Ecc.ma Corte nell'esemplare sentenza n. 245 del 5 novembre 1984¹⁹⁾.

Sembra evidente che, per trovare un equilibrio tra federalismo ed esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica che rispetti i valori costituzionalmente tutelati e garantiti agli artt. 2, 3 e 32 Cost., è, innanzitutto, necessaria una chiara e rispettata distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi tra gli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica. Ciò vale, in particolare, per quanto riguarda Stato e regioni, in modo da attenuare quell'ormai insostenibile e controproducente conflitto tra gli stessi. Questo scontro continua, però, a rendersi necessario quando lo Stato sistematicamente viola, come è avvenuto nel caso di specie, le competenze regionali.

¹⁹⁾ Della quale si riporta, qui, uno dei passaggi più significativi (punto 1 l del considerato in diritto, in fine), a proposito della necessità di riconsiderare organicamente il Servizio sanitario: «non servono allo scopo le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo».

Per riformare il sistema di finanziamento del S.S.N. sarebbe, poi, indispensabile il rispetto del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che, invece, troppo spesso, come anche qui è avvenuto, il legislatore statale viola non cercando neppure dialogo, intese e accordi con le regioni o, comunque, tradendo la fiducia di queste ultime non adempiendo alle solenni promesse fatte (*in primis* quella di non sottostimare le esigenze finanziarie in materia sanitaria e di rafforzare, «l'autonomia organizzativa» e la «responsabilità finanziaria delle regioni») ²⁰⁾.

Infine, se a tutto questo si aggiunge la perdurante inattuazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., il quadro complessivo si aggrava, in particolare sotto il profilo dell'uniforme ed effettiva tutela della salute sul territorio nazionale. Si è evidenziato, infatti, che solo con la realizzazione del c.d. federalismo fiscale le Regioni saranno effettivamente responsabilizzate nella gestione delle risorse nei propri settori di competenza e lo Stato potrà correttamente utilizzare il proprio potere di spesa per garantire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza nel territorio nazionale.

Nel frattempo, invece, finanziamenti vincolati quali quello destinato dalle norme impugnate al ripiano dei disavanzi non sono che strumenti in palese violazione delle potestà delle regioni costituzionalmente previste per esse dagli artt. 117 e 119 Cost. e, per di più, assolutamente inidonei a conseguire il risultato prefissato, ossia il «risanamento strutturale dei servizi sanitari regionali sistematicamente in disavanzo» ²¹⁾.

Quando, con provvedimenti contingenti e a carattere derogatorio, ingenti risorse finanziarie sono distribuite a centri di governo incapaci di creare e attuare politiche sanitarie conformi a Costituzione e di contenere e razionalizzare la spesa, infatti, non si possono ottenere miglioramenti strutturali di alcun genere, dal momento che non si incide sulla vera causa del disavanzo, ossia, nella maggior parte dei casi, sull'arretratezza dell'apparato.

Gli unici risultati che, invece, si ottengono sono, *in primis*, quello di far divenire l'«irresponsabilità» la regola, con grave nocumento del buon andamento e della stessa tutela della salute perfino nella limitata prospettiva dei LEA, per la cui erogazione è necessaria la disponibilità di ingenti risorse finanziarie che, invece, così si sprecano, e, *in secundis*, quello di far scemare significativamente il senso di solidarietà e benevolenza delle regioni a disavanzo minore o assente, mettendo a forte rischio la tenuta stessa della nostra forma di Stato.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nel d.l. 20 marzo 2007, n. 23 (Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2007), come risultanti dalla conversione, con modificazioni, operata dalla legge 17 maggio 2007, n. 64 «Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 20 marzo 2007, n. 23, recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario», pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 115 del 19 maggio 2007, nonché della stessa intera legge di conversione, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Padova-Roma, addì 12 luglio 2007

AVV. PROF. Mario BERTOLISSI - AVV. Ezio ZANON - AVV. Luigi MANZI

07C1042

²⁰⁾ Da ultimo confermate nel Protocollo di Intesa sul Nuovo Patto sulla salute, il 5 ottobre 2006, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome.

²¹⁾ Così nelle prime righe della relazione che ha presentato il disegno di legge di conversione del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 al Senato della Repubblica.

N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 21 giugno 2007
(della Corte di appello di Roma)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile, promosso dalla dott.ssa Ilda Bocassini, per il risarcimento dei danni per la diffamazione subita a seguito delle dichiarazioni rese dall'on. Vittorio Sgarbi nel corso di una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione Camera dei deputati 26 gennaio 2005.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Riunita in Camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile, in grado d'appello, iscritta al n. 7752 R.G.C. dell'anno 2001, posta in decisione all'udienza del 16 giugno 2006 tra Sgarbi Vittorio elett.te domiciliato in Roma, via Cicerone 60, presso lo studio degli avv. Stefano Previti e Francesco Bauro che lo rappresentano per procura generale alle liti, atto notaio Brunelli del 16 settembre 1996, rep. 28432, racc. 3456, e delega in calce alla citazione in appello, appellante e R.T.I. - Reti televisive italiane S.p.a., in persona del legale rappresentante, elett.te domiciliata in Roma, via E. Tazzoli n. 6, presso lo studio dell'avv. Romano Vaccarella che la rappresenta per delega in margine alla comparsa di costituzione nel presente grado del giudizio, appellata ed appellante incidentale; Bocassini Ilda, elett.te domiciliata in Roma, via Col di Lana 11, presso lo studio dell'avv. Carlo d'Inzillo che unitamente all'avv. Francesco Borasi del Foro di Milano la rappresentano per procura a margine dell'atto di citazione in primo grado, appellata.

Oggetto: diffamazione, sentenza del Tribunale civile di Roma n. 20106/2001 depositata in data 28 maggio 2001.

Conclusioni: all'udienza del 16 giugno 2006, le parti costituite concludevano come in atti.

Considerato in fatto

Bocassini Ilda, magistrato, ha convenuto dinanzi al Tribunale di Roma l'on. Sgarbi Vittorio e la R.T.I. S.p.a., titolare della rete televisiva Canale 5, per sentirli condannare al risarcimento dei danni da lei subiti per essere stata diffamata nel corso della trasmissione «Sgarbi quotidiani» del 2 gennaio 1998.

Lamentava l'attrice che lo Sgarbi nella suddetta trasmissione l'aveva accusata di avere determinato la morte del magistrato Michele Coiro per «crepacuore» causa una indebita iniziativa giudiziaria da lei intrapresa alla Procura di Milano, in tal modo gravemente diffamandola.

In particolare nella suddetta trasmissione lo Sgarbi faceva le seguenti testuali affermazioni: «...dalle vicende Bocassini dipende anche la morte di uno dei magistrati più seri d'Italia Michele Coiro. Michele Coiro è stato ucciso. È stato cacciato, il CSM ha stabilito che non poteva essere più procuratore e quindi lui ha scelto prontamente di andare al Ministero e poi è morto. Morto di crepacuore. Questa è la conseguenza di un'azione iniqua di cui la Bocassini potrebbe essere perseguita non soltanto per abuso, ma anche come stimolatrice di una conseguenza tragica, come chi tenendo in carcere taluno lo induca al suicidio, fra chi porta un tale male nel cuore di un uomo, con la volontà di inquisire e opprimere un potere che è quello simboleggiato dalla Procura di Roma, che in quel caso il Procuratore era Coiro e contro di lui andava l'azione di principi che partiva da Milano...».

Costituitisi, entrambi i convenuti chiedevano il rigetto della domanda e, in particolare, lo Sgarbi eccepiva di aver agito quale membro del Parlamento esprimendo valutazioni di carattere politico in ordine alla vicenda, e chiedeva l'applicazione dell'immunità di cui all'art. 68 della Costituzione.

Con la sentenza indicata in oggetto il tribunale accoglieva la domanda risarcitoria proposta e condannava i convenuti in solido al pagamento, in favore dell'attrice, di £ 50.000.000 oltre alla rifusione delle spese di lite.

Avverso tale decisione proponeva appello lo Sgarbi che chiedeva la riforma della decisione, con il rigetto della domanda di controparte, allegando la insindacabilità delle opinioni espresse e, comunque, la loro non offensività. In via subordinata, chiedeva ridursi la somma determinata dal tribunale.

Costituitasi la R.T.I. S.p.a., proponeva appello incidentale chiedendo la riforma della sentenza con il rigetto della domanda attorea e, in subordine, la riduzione della somma liquidata; deduceva *a)* l'erronea applicazione dell'art. 68 della Costituzione; *b)* l'erronea valutazione del fatto; *c)* l'eccessività della somma, sottolineando la propria estraneità alle affermazioni fatte dallo Sgarbi nel corso di una conferenza stampa o per trasmissioni di altre reti.

All'udienza del 16 giugno 2006 veniva depositata delibera della Camera dei deputati in data 26 gennaio 2005, la quale stabiliva che «i fatti oggetto del procedimento concernono opinioni espresse dal deputato Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni», e la causa veniva trattenuta in decisione, previa concessione dei termini di rito per il deposito degli atti difensivi.

Considerato in diritto

La Camera dei deputati, nella citata delibera, ha ritenuto che i fatti oggetto del procedimento in esame concernessero opinioni espresse dallo Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari.

Tale affermazione non è in alcun modo condivisibile.

Va qui ribadita la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare (nella specie, nel corso di un programma televisivo, quale «opinionista» conduttore della trasmissione) e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*cfr.*, tra le più recenti, sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, n. 164, n. 176 e n. 193 del 2005, n. 249, n. 258, n. 260, n. 317 e n. 335 del 2006). Tale nesso richiede una corrispondenza sostanziale di contenuto fra attività parlamentare e dichiarazioni, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematiche (sentenze n. 508 del 2002, n. 235 del 2005 e n. 231 del 2006).

Pertanto il nesso funzionale tra l'attività parlamentare e l'opinione espressa è richiamato anche dalla legge n. 140 del 2003 attuativa dell'art. 68, primo comma della Costituzione.

Nel caso di specie è pacifico che l'onorevole Sgarbi, nella conduzione della trasmissione televisiva che portava il suo nome non svolgeva la sua funzione parlamentare neppure *sub specie* di attività connessa, ma esercitava un'attività professionale di conduttore ed opinionista televisivo nell'ambito di un rapporto d'opera, retribuito in forza di un contratto concluso con una parte privata.

Non può, pertanto, nel caso di specie trovare applicazione l'art. 68, primo comma della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ricorre alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e chiede che la Corte costituzionale stessa accerti ed affermi che non spetta alla Camera suddetta dichiarare l'insindacabilità ex art. 68, primo comma della Costituzione, delle frasi e delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nel corso della trasmissione «Sgarbi quotidiani» del 2 gennaio 1998, secondo quanto deliberato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 gennaio 2005, e annulli, conseguentemente, la predetta delibera;

Sospende il processo civile n. 7752 R.G.C. dell'anno 2001 della Corte d'appello di Roma, riguardante l'appello proposto da Vittorio Sgarbi avverso sentenza del Tribunale civile di Roma n. 20106/01 depositata in data 28 maggio 2001;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il Presidente: POPOLIZIO

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 197/2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a serie speciale, n. 2 del 20 giugno 2007.

07C0876

N. 529

*Ordinanza del 27 ottobre 2006 emessa dal Tribunale di Milano**sul ricorso proposto da Metro Italia Cash and Carry S.p.a. - Filiale di Cinisello Balsamo contro I.N.P.S. ed altri*

Previdenza e assistenza - Obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro - Contributi che servono a coprire l'indennità economica di malattia - Pagamento imposto indistintamente a tutti i datori di lavoro - Mancata distinzione tra i datori di lavoro che sono per contratto onerati ad erogare direttamente la corrispondente retribuzione in caso di malattia dei dipendenti e datori di lavoro che si avvalgono integralmente dell'indennità economica di malattia versata dall'INPS - Lamentata irragionevole discriminazione rispetto a situazioni omogenee, concernenti i dirigenti, i quadri, gli impiegati del settore industria e i lavoratori della RAI spa, in cui i datori di lavoro assicurano il trattamento economico di malattia ai propri dipendenti e non sono tenuti al versamento del correlativo contributo - Denunciata disuguaglianza tra posizioni omogenee, violazione dei principi a tutela dell'attività economica pubblica e privata, asserita previsione di un tributo senza l'osservanza del principio di capacità contributiva.

- Legge 11 gennaio 1943, n. 138, artt. 6 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 53.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della precedente riserva rileva quanto segue.

IN FATTO

Con ricorso depositato il 4 dicembre 2003 la Metro Italia Cash and Carry S.p.a. ha proposto opposizione alla cartella esattoriale notificata in data 25 ottobre 2003, ed emessa a favore dell'I.N.P.S. per € 273.666,75 a fronte di omissioni relative ai contributi ritenuti dovuti per l'indennità economica di malattia.

Oltre ad eccepire la nullità della cartella di pagamento per carenza assoluta di motivazione la parte oppo-
nente ha rilevato la insussistenza dell'obbligo contributivo di cui sopra provvedendo direttamente la società ad erogare ai propri dipendenti la indennità economica di malattia in misura pari o superiore alla indennità corrisposta dall'I.N.P.S. in virtù del contratto collettivo aziendale stipulato in data 12 ottobre 1993. Ritualmente costituitosi l'Istituto convenuto ha chiesto il rigetto della opposizione ribadendo la piena validità della cartella esattoriale opposta ed invocando in ordine alla debenza dei contributi di malattia in questione la sentenza n. 10.232/03 a sezioni unite della Corte di cassazione evidenziando la insussistenza di un nesso di reciproca giustificazione causale tra contributi e prestazioni in virtù del principio di solidarietà vigente in materia previdenziale.

Dopo una serie di rinvii finalizzati ad un componimento amministrativo tra le parti, componimento peraltro non raggiunto, autorizzato il deposito di note difensive in data 29 settembre 2006, in sede di discussione la parte opponente ha insistito, in alternativa all'accoglimento del ricorso, per la remissione degli atti alla Corte costituzionale in considerazione del sospetto di incostituzionalità degli artt. 9 e 6 legge n. 138/1943.

IN DIRITTO

Ritiene il giudicante che effettivamente la norma suddetta debba essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, trattandosi comunque di questione rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata.

a) *Rilevanza della questione.*

Occorre preliminarmente osservare che l'eccezione preliminare sollevata da parte attrice in relazione alla nullità della cartella di pagamento opposta per carenza di motivazione non è eccezione decisiva atteso che sia pur sinteticamente nella cartella esattoriale stessa sono contenute indicazioni sufficienti per la determinazione dell'entità e del titolo del pagamento richiesto.

È dunque necessario nella fattispecie ai fini della decisione affrontare il merito della controversia per appurare se la parte attrice sia tenuta a corrispondere all'I.N.P.S. i contributi pretesi da quest'ultimo a titolo di inden-

nità economica di malattia per i dipendenti nonostante la società stessa sia vincolata, con la stipulazione del contratto collettivo aziendale del 12 ottobre 1993, a corrispondere direttamente a tutti i dipendenti in caso di malattia, non professionale e non dipendente da infortunio sul lavoro, l'intera retribuzione netta di fatto.

La questione di cui è causa deve trovare soluzione nell'art. 9 della legge n. 138/1943 che, senza alcuna distinzione, onera i datori di lavoro del pagamento dei contributi per coprire l'indennità di malattia prevista dal precedente art. 6.

Sul punto del resto si è già espressa la Corte di cassazione a sezioni unite che con la pronuncia 10.232/03 ha definitivamente interpretato la norma, con la conseguenza che la questione di incostituzionalità prospettata risulta rilevante ai fini del decidere.

b) Non manifesta infondatezza.

Come si è osservato la Suprema Corte a sezioni unite ha interpretato l'art. 6, comma secondo e l'art. 9 della citata legge n. 138/1943 affermando che il fondamento della previdenza sociale è riconducibile al principio di solidarietà con la conseguenza che non vi è un nesso di reciproca giustificazione causale tra le prestazioni e i contributi, persistendo quindi l'obbligazione contributiva a carico del datore di lavoro anche quando per tutti o per alcuni dei lavoratori dipendenti l'ente previdenziale non sia tenuto a certe prestazioni.

Posta dunque questa interpretazione (dalla quale l'autorevolezza della fonte impedisce di discostarsi) risulta non manifestamente infondata la prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 138 del 1943 nella parte in cui impone il pagamento dei contributi che servono a coprire l'indennità economica di malattia prevista dal precedente art. 6, senza distinguere tra i datori di lavoro che sono per contratto onerati ad erogare direttamente la corrispondente retribuzione in caso di malattia dei dipendenti (e dunque non si avvalgono delle prestazioni dell'I.N.P.S.) rispetto ai datori di lavoro che si avvalgono integralmente dell'indennità economica di malattia versata dall'Istituto.

Occorre specificare che si tratta esclusivamente del contributo volto ad assicurare le prestazioni economiche di malattia da tenere ben distinto dal contributo sociale di malattia che non è invece oggetto della materia del contendere tra le parti.

Il sospetto di incostituzionalità deriva dal fatto che, come esattamente rilevato dalla parte opponente nelle note difensive (con le quali ha ricostruito anche dal punto di vista dell'evoluzione storica l'istituto della indennità economica di malattia) l'art. 9 citato viola in primo luogo il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione ravvisandosi una irragionevole discriminazione rispetto ad altre omogenee situazioni nelle quali il datore di lavoro, che assicura il trattamento economico di malattia ai propri dipendenti, non è correlativamente tenuto al versamento del contributo previdenziale finalizzato al trattamento stesso.

Basti pensare al fatto che l'Istituto previdenziale non pretende i contributi in questione per i dirigenti, per i quadri e soprattutto per gli impiegati del settore industria.

Assai puntualmente la difesa della parte attrice ha sottolineato — tra l'altro — come non a caso lo stesso I.N.P.S., con messaggio numero 909 del 6 dicembre 2002, ha comunicato che avendo la Rai S.p.a. con contratto collettivo aziendale assunto l'onere di provvedere in caso di malattia a corrispondere la retribuzione, per tali lavoratori la società non era tenuta al versamento della contribuzione per le prestazioni di malattia non avendo gli stessi diritto al relativo trattamento economico previdenziale.

Il quadro sopra riferito induce a ritenere incostituzionale la situazione di disuguaglianza tra posizioni del tutto omogenee.

Inoltre l'art. 9 citato si pone in contrasto anche con l'art. 41 della costituzione prevedendo, senza distinzione alcuna, una imposizione contributiva anche in assenza del rischio tutelabile, ovvero in assenza di un'esigenza previdenziale da soddisfare. A tale proposito non risulta convincente l'affermazione in virtù della quale in materia previdenziale opererebbe esclusivamente il principio di solidarietà che, come ha affermato la Corte di cassazione, escluderebbe la necessità di un nesso sinallagmatico tra contribuzione e prestazione; in tale prospettiva, anche a voler ammettere l'esistenza dell'invocato principio di solidarietà, tuttavia è indiscutibile che almeno una parte del contributo che i datori di lavoro sono chiamati a corrispondere per l'indennità economica di malattia sia destinato a coprire l'indennità economica stessa erogata e non può integralmente risolversi nell'ottica della solidarietà. Se così fosse allora ci troveremo davanti non ad un «contributo» ma ad un vero e proprio «tributo» in relazione al quale dovrebbe operare il diverso principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Costituzione, principio del tutto estraneo al pagamento così come preteso dall'Istituto convenuto.

Per tale ragione dunque risulta allo stato non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla parte attrice relativamente all'art. 9, e per, il richiamo indiretto ivi contenuto, all'art. 6 della legge n. 138 dell'11 gennaio 1943.

P. Q. M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, e per quanto richiamato, dell'art. 6 della legge n. 138 dell'11 gennaio 1943 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, nella parte in cui non distingue l'onere contributivo a carico del datore di lavoro che provvede direttamente ad erogare la indennità economica di malattia.

Sospende il presente giudizio.

Ordina alla cancelleria:

di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

di notificare la presente ordinanza alle parti;

di comunicare la presente ordinanza ai presidenti delle due camere del Parlamento nonché al presidente del Consiglio dei ministri.

Milano, addì 2 ottobre 2006

Il giudice: SALA

07C0939

N. 530

*Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Giudice di pace di Bergamo
nel procedimento penale a carico di Sardelli Luca*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione del termine di prescrizione di tre anni - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 98/03 a carico di Sardelli Luca nato in Pontedera (Pisa) il 26 dicembre 1961;

Atteso che il predetto è chiamato a rispondere con atto di citazione emesso l'11 febbraio 2003 del reato di cui all'art. 590, commi 1, 2, 3, 4 c.p.;

Dato atto che con provvedimento del g. di p. coordinatore n. 10/06 del 18 gennaio 2006 il presente procedimento è stato riassegnato all'odierno giudicante;

Letta la memoria del difensore dell'imputato depositata il 19 febbraio 2007, con la quale si prospetta la necessità che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 5 c.p., come novellato dall'art. 6 della legge n. 251/2005 per l'asservita violazione dell'art. 3 Cost.;

Ritenuto che il denunciato profilo di incostituzionalità è rilevante e non manifestamente infondato;

che, a tale riguardo va richiamato il contenuto dell'ordinanza n. 29786 del 2006 della Corte suprema di cassazione del seguente tenore: «Ebbene, a proposito delle sanzioni applicabili dal giudice di pace — o dal giudice comunque chiamato a giudicare dei reati di competenza del giudice di pace, il d.lgs. n. 274 del 2000, art. 52, stabilisce una sorta di *summa divisio* tra i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, per i quali continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti, e tutti gli altri reati per i quali il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che, in luogo delle pene detentive, si applichi — con meccanismi differenziati a seconda delle varie ipotesi ivi prese in considerazione — o la pena pecuniaria della specie corrispondente, o la pena della permanenza domiciliare o quella del lavoro di pubblica utilità (ove per il reato sia prevista la pena detentiva alternativa a quella pecuniaria, le sanzioni “paradetentive” sono applicabili soltanto se la pena detentiva è superiore nel massimo a sei mesi). In sostanza, per le ipotesi meno gravi, per le quali la sanzione applicabile è solo la pena pecuniaria, il termine di prescrizione è, a norma del novellato art. 157 c.p., quello previsto dal primo comma (sei anni se si tratta di delitto e quattro anni se si tratta di contravvenzione); nei casi di maggior gravità, quali quelli per i quali sono applicabili le pene della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, il termine, inspiegabilmente, si riduce a tre anni.

La previsione che qui si censura appare dunque priva di razionalità intrinseca e tale da vulnerare, ad un tempo, il principio di ragionevolezza ed il canone della uguaglianza presidiati dall'art. 3 Cost.».

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 c.p., comma 5, come sostituito dalla legge 5 dicembre 2005 n. 251, art. 6, nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di tre anni.

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bergamo, il 22 febbraio 2007.

Il giudice di pace: BARBAROSSA

N. 531

Ordinanza del 30 gennaio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania, sul ricorso proposto dal Comune di Fiumefreddo contro il commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa - Violazione della norma statutaria che attribuisce al T.A.R. Sicilia le controversie di interesse regionale.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 125; Statuto della Regione Siciliana, art. 23.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953.

Sul ricorso n. 1514/05 R.G., proposto dal Comune di Fiumefreddo (Catania), rappresentato e difeso da Scuderi avv. Andrea e Calanni avv. Rosario, con domicilio eletto in Catania, via V. Giuffrida, 37, presso Scuderi avv. Andrea;

Contro commissario delegato per emergenza rifiuti e tutela acque; Presidenza Consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile; Ministero dell'interno e per il coordinamento protezione civile; Presidenza della Regione Siciliana; Assessorato regionale territorio ed ambiente - Dipartimento urbanistica; Ufficio del genio civile di Catania; Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania; tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio eletto in Catania, via Vecchia Ognina, 149, presso la sua sede; la Provincia regionale di Catania, rappresentata e difesa dall'avv. Ferlito Alfio Maria, con domicilio eletto in Catania, via Umberto, 265, presso la sua sede; l'Azienda Unità Sanitaria Locale n. 3 - Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; i comuni di Fiumefreddo di Sicilia e di Piedimonte Etneo (Catania), in persona del sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; e nei confronti di Sicil Power S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Briguglio Carmelo ed Abbamonte Andrea, con domicilio eletto in Catania, piazza Lanza, 18/A, presso D'Alessandro avv. Nicolò; ed inoltre:

comuni di: Catania, Messina, Paternò, Caronia, Calatabiano, Rometta, ciascuno in persona del proprio sindaco, legale rappresentante *pro tempore*; il comune di Catania è rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Patanè con domicilio eletto in Catania, via Oberdan, 141 (avvocatura dell'Ente);

ATO: Catania 1, Catania 2, Catania 3, Catania 4, Messina 1, Messina 2, Messina 3, Messina 4, ciascuno in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*;

società: D.G.I. - Daneco Gestione Impianti S.p.a., Waste Italia S.p.a., Siemens S.p.a., Techinp Italy S.p.a., DB Group S.p.a., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, e la Alteccon S.p.a., quest'ultima in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Fulvia Fazzi, con domicilio eletto in Catania, via Crociferi, 60, presso l'avv. Bianca Pellegrino;

Per l'annullamento:

dell'ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque in Sicilia del 1° marzo 2005 numero 183, comunicata al comune il 9 marzo 2005, nella parte in cui è stato approvato il progetto proposto la società concessionaria per la realizzazione di una stazione di trasferimento nel comune di Calatabiano;

del d.P.C.m. 23 dicembre 2004, recante la proroga della dichiarazione di stato di emergenza nel settore dei rifiuti fino alla data del 31 dicembre 2005, già dichiarato con il d.P.C.m. del 22 gennaio 1999;

dell'ordinanza ministeriale n. 2983 del 31 maggio 1999, recante interventi per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia, che ha nominato il Presidente della Regione Sicilia Commissario delegato;

dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 333/4/2004 con cui sono stati confermati fino alla cessazione dello stato di emergenza i poteri già conferiti al commissario delegato residente della Regione Siciliana con l'ordinanza ministeriale 31 maggio 1999, n. 2983;

del verbale della conferenza dei servizi del 29 luglio 2004, tenutasi *ex art.* 27 del d.lgs. n. 22/1997;

Visto il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Assessorato regionale territorio ed ambiente - Dipartimento urbanistica; Assessorato regionale lavori pubblici; Assessorato regionale beni culturali ed ambientali; Commissario delegato per emergenza rifiuti; Presidenza Consiglio dei ministri - Dipartimento protezione civile; Soprintendenza beni culturali ed ambientali Catania; Ministero territorio ed ambiente - Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale; Ufficio genio civile di Messina; Provincia regionale di Catania; Sicil Power S.p.a.; Comune di Catania (*ad adiuvandum*); Società Altecogen;

Udito nella Camera di consiglio del 6 aprile 2006 il relatore ref. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi gli avvocati come da verbale;

Vista la documentazione tutta in atti;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue.

I N F A T T O

Espone il comune ricorrente che la società Sicilpower ha chiesto al Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia l'approvazione del sistema di gestione integrato proposto, che individua un polo impiantistico nel comune di Paternò costituito da un impianto di selezione e biostabilizzazione, un impianto di termovalorizzazione e una discarica per rifiuti non pericolosi, nonché diverse stazioni di trasferimento dei rifiuti, con particolare riguardo alla previsione di una stazione di trasferimento da realizzarsi nel confinante territorio del comune di Calatabiano ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 22/1997.

Espressasi sul progetto la Commissione per la V.I.A. col parere n. 591 del 10 giugno 1994, in senso favorevole, con richiesta di integrazioni documentali rivolta al Commissario per l'emergenza, quest'ultimo convocava la conferenza dei servizi *ex art.* 27, d.lgs. n. 22/1997 cit., per il 29 luglio 2004, in seno alla quale, peraltro, il sindaco del comune di Calatabiano si esprimeva in senso contrario all'approvazione del progetto. Alla conferenza dei servizi il comune di Fiumefreddo non era stato invitato.

Il Commissario delegato, nonostante l'opposizione del comune di Calatabiano, con l'ordinanza n. 532 del 2 marzo 2005, ha espresso il proprio parere favorevole al progetto.

Avverso i suddetti atti della procedura, ha quindi proposto il comune di Fiumefreddo l'odierno ricorso, sollevando varie censure meglio articolate in atti.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura di Stato e la società ricorrente, difendendo la legittimità del provvedimento impugnato e chiedendo il rigetto del ricorso avversario.

Alla camera di consiglio del 21 giugno 2005 è stata disposta dal collegio la integrazione del contraddittorio, eseguita nei termini e con le modalità ivi prescritte (ricorso notificato il 29 luglio 2005 e depositato con le prove di avvenuta notifica il 16 settembre 2005).

Il 26 settembre 2005 ha depositato propria memoria di costituzione la società «Altecoen S.p.a.» che resiste al ricorso, chiedendone il rigetto.

Il 7 ottobre 2005 si è costituito, *ad adiuvandum*, il comune di Catania che, aderendo alle difese della ricorrente, chiede l'annullamento degli atti impugnati.

Alla camera di consiglio del 6 aprile 2006, il ricorso è stato chiamato per la trattazione del regolamento di competenza proposto dalla controinteressata (con il ricorso notificato il 29 giugno 2005) con la quale si eccepisce che la cognizione del gravame proposto con ricorso di cui sopra spetta al T.a.r. Lazio ed è stato trattenuto in decisione.

D I R I T T O

Parte ricorrente impugna l'ordinanza commissariale di espressione di parere favorevole e di approvazione del progetto relativo all'impianto rilasciata a favore della società controinteressata.

I) Il ricorso è rivolto avverso un provvedimento adottato all'esito di una procedura posta in essere dal presidente della regione nell'esercizio dei poteri a questo conferiti in qualità di Commissario delegato di protezione civile per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque nella Regione Sicilia (OPCM 2983 del 31 maggio 1999). Pertanto, il Collegio deve affrontare, necessariamente e preliminarmente, la questione relativa alla competenza inderogabile recentemente attribuita al T.a.r. del Lazio per la cognizione di vicende quale quella in esame.

Tale competenza sorge per effetto della norma di cui alla legge n. 21/2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2006, che, all'art. 3, per quel che qui rileva dispone:

... *omissis* ... «2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis, sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso».

Osserva il Collegio che la fattispecie in esame è attratta nell'applicazione della citata legge n. 21/2006, art. 3, in quanto il potere amministrativo posto in essere da parte del Commissario delegato rientra nel novero delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e «conseguenziali provvedimenti commissariali applicativi».

Il collegio, pertanto, ritenendola rilevante ai fini della decisione da assumere in ordine alla predetta trasmissione degli atti al T.a.r. Lazio e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale del predetto art. 3, e segnatamente del comma 2 nelle sottotitrazioni *bis*, *ter*, *quater*, come sarà esposto nei seguenti paragrafi e come già fatto in ordine ad altra fattispecie per la cui decisione è venuta in rilievo la medesima norma (cfr. T.a.r. Sicilia, I, ord. n. 90 del 7 marzo 2006) proprio in relazione all'esame del regolamento di competenza in quella sede proposto, quindi per un caso perfettamente sovrapponibile a quello odierno.

I) La rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere è di tutta evidenza. Il collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della incostituzionalità di essa e quindi non ritenesse necessario investire il giudice delle leggi della relativa questione — a trasmettere gli atti al T.a.r. Lazio, e ciò per espressa disposizione della nuova disciplina che ne prescrive l'applicazione ai procedimenti pendenti e quindi anche per il procedimento odierno, trattenuto in decisione dopo l'entrata in vigore della disciplina in esame (la quale è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2006 ed è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione).

II) Circa la non manifesta infondatezza e le ragioni che fanno sospettare le norme in esame di incostituzionalità, osserva il collegio che la normativa introdotta dal legislatore con l'art. 3, comma 2, da *bis* a *quater*, della legge n. 21/2006, contrasta innanzitutto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio della articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado ivi espressa «Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica») che implica il rilievo e la garanzia costituzionale della sfera di competenza dei singoli organi predetti.

Non appaiono, all'evidenza, manifeste o comunque sufficienti ragioni logiche o di coerenza istituzionale per derogare a tale sfera di competenze costituzionalmente garantita nella materia di cui trattasi quando, come nel caso in esame, le singole situazioni di emergenza hanno rilievo spiccatamente locale con conseguente efficacia locale dei relativi provvedimenti adottati dai soggetti delegati alla cura delle varie situazioni emergenziali, anche se (arg. *ex* art. 2, comma 1, lett. *c*) della legge n. 225/1992, richiamato dall'art. 5, comma 1, legge cit.) essi sono adottati per fare fronte a situazioni che «per intensità ed estensione debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari».

III) Anzi, sotto questo aspetto, la norma è altresì contraddittoria ed irrazionale in quanto sottopone al medesimo trattamento processuale situazioni disparate e differenti tra di loro.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, richiama, ai fini della applicazione dell'intera disposizione normativa, i casi in cui (*ex* art. 2, comma 1, lett. *c*) della legge n. 225/1992) sia necessario fare fronte con mezzi e poteri straordinari alle calamità naturali, catastrofi o gli altri eventi che richiedano tale intervento per intensità ed estensione. La previsione di cui alla legge n. 21/2006 radica la competenza del T.a.r. Lazio in tutti i casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dell'art. 5 appena citato e quindi con esclusione dei casi di intervento di protezione civile per gli eventi che possano essere affrontati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, lett. *a*) e di quelli che richiedano intervento coordinato di questi ultimi (art. 2, lett. *b*).

Quindi, il sistema della Protezione civile è articolato in vari livelli di intervento, contraddistinti dal corrispondente grado di ampiezza della situazione emergenziale. Sicché per ogni tipologia territoriale e «qualitativa» della situazione di emergenza è chiamato ad intervenire in merito il «livello» di governo più vicino alla concreta dimensione delle comunità colpite e della natura dell'emergenza, secondo un chiaro criterio di sussidiarietà e senza escludere — funzionalmente e residualmente — che determinate funzioni siano «trasversali» ossia comprendano le competenze di più amministrazioni o livelli di governo.

A fronte di questa multiformità possibile di manifestazioni concrete dell'esercizio del potere, la regola generale di ripartizione delle competenze delineata dagli artt. 2 e ss. della legge T.a.r. appresta una tutela coerente con l'art. 125 della Costituzione: derogando ad essa, l'art. 3 della legge n. 21/2006; contraddittoriamente ed immotivatamente assegna *ex lege* rilevanza nazionale a qualsiasi controversia insorga nell'esercizio del potere di protezione civile, facendo leva solo sulla necessità che esso presupponga l'intervento *extra ordinem* e quindi a dispetto dell'articolazione del potere previsto dalla legge n. 225/1992, posto che assegna la competenza funzionale a conoscere delle relative questioni al T.a.r. Lazio (e quindi spinge l'interprete a dover ritenere che il legislatore abbia cristallizzato una valutazione di rilevanza nazionale di qualsiasi questione, inerente la Protezione civile, richieda interventi *extra ordinem*).

Il problema acquista uno spessore considerevole se solo si riflette il fatto che, «ordinariamente» tali provvedimenti *extra ordinem* delegano quali commissari per l'emergenza il presidente della regione o altri organi locali già titolari di poteri propri in quella materia; in tal senso, spesso non fanno altro che «istituire» poteri e programmi di emergenza affidandoli quindi (per nomina o delega), a quegli stessi organismi regionali o comunque locali che con i poteri ordinari loro conferiti dall'Ordinamento non hanno saputo fare fronte alle cause che hanno determinato l'emergenza (come il caso dell'emergenza rifiuti o dell'emergenza idrica, o dell'emergenza traffico).

Pertanto, l'effetto di tale prassi è essenzialmente quello di rendere i provvedimenti degli organi regionali «rafforzati» sotto il profilo della capacità di derogare a norme dell'Ordinamento; a tale già rilevante «alterazione» dell'Ordinamento medesimo, si aggiunge quindi una ulteriore «tutela» giurisdizionale, sottraendo la cognizione della lite ai T.a.r. regionali su provvedimenti che sono e restano a tutti gli effetti locali per provenienza soggettiva oltre che per effetti, per affidarla ad un unico giudice nazionale con il quale essi non hanno alcun collegamento «naturale».

Appare utile rilevare, in questa sede, come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia espressamente riconosciuto che:

con l'art. 5 della legge n. 225 del 1992, è attribuito al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, ed a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

l'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), a sua volta, chiarisce che tali funzioni hanno rilievo nazionale, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte di una legge regionale.

queste ultime due previsioni, inoltre, sono già stata ritenute dalla Corte costituzionale (sentenza n. 327 del 2003) come espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Alla luce di quanto sopra ricordato, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania n. 8 del 2004, nella misura in cui essa ha attribuito al sindaco di Napoli i poteri commissariali dell'ordinanza n. 3142 del 2001 del Ministro dell'interno, dopo la scadenza della emergenza alla cui soluzione tale ordinanza era preordinata, in quanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. n. 82/2005).

Tale ragionamento comporta che, in relazione alla legge n. 225/1992 ed all'art. 107, comma 1, lettere *b*) e *c*) d.lgs. n. 112/1998, possiedono rilievo nazionale «solamente» il potere di dichiarare lo stato di emergenza e quello, distinto dal primo seppure ad esso, finalisticamente connesso, di derogare a norme dell'ordinamento.

Ne consegue dunque che, sotto questo profilo, la norma in esame è irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento processuale, poiché utilizza lo stesso trattamento per situazioni del tutto differenti quanto ad ambito territoriale e livello e qualità degli interessi pubblici coinvolti, nonché per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché implicitamente, finisce per attribuire rilievo nazionale anche alle questioni riservate alla competenza regionale.

IV) Ancora, l'aggravio della tutela giurisdizionale, soprattutto ove, come nella specie, esso non sia giustificato da una effettiva natura accentrata (o dall'efficacia estesa a tutto il territorio) dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. Lazio, comporta indubbia violazione dell'art. 24 della Costituzione, in particolare della possibilità di tutela dei propri diritti ed interessi enunciata al primo comma; detta tutela ne risulta minorata, per la evidente maggiore difficoltà di esercitare le relative azioni presso il T.a.r. del Lazio piuttosto che presso gli organi giurisdizionali localmente istituiti. Ciò vale sia per la fase transitoria in cui i giudizi pendenti trasmigrano al T.a.r. del Lazio, sia per le future nuove controversie che secondo la nuova normativa dovrebbero essere *ab initio* instaurate presso detto T.a.r.

La Corte ha ritenuto, in un caso in cui il legislatore aveva disposto l'estinzione *ope legis* di giudizi pendenti (art. 10, comma primo, legge n. 425/1984), che siffatta disposizione, in quanto «preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta», perciò stesso «viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 123 del 1987).

Sebbene la fattispecie in esame sia diversa da quella oggetto della citata pronuncia, il principio tuttavia, ad avviso del collegio, è nello stesso modo applicabile. Accade infatti, nel caso presente, che chi abbia già un giudizio pendente davanti al T.a.r. locale, ed addirittura abbia ottenuto una decisione cautelare, debba proseguire altrove nella propria iniziativa giudiziaria, addirittura (se ne parlerà più diffusamente *infra*) rimanendo esposto ad una seconda pronuncia cautelare sollecitata dalla parte soccombente davanti al giudice adito prima dell'entrata in vigore della legge in questione.

V) Altro profilo di incostituzionalità va ravvisato, inoltre, nella violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, di cui all'art. 25 della Costituzione. La norma costituzionale ora citata, stabilendo che «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», esclude, come la stessa Corte costituzionale afferma, «che vi possa essere una designazione tanto da parte del legislatore con norme singolari, che derogino a regole generali, quanto da altri soggetti, dopo che la controversia sia insorta (sentenze n. 419 del 1998; n. 460 del 1994 e n. 56 del 1967)»; il principio è in tali termini, e con tali citazioni dei precedenti, richiamato nella sentenza della Corte n. 393 del 2002). Come la Corte ha insegnato, perché tal principio possa considerarsi rispettato occorre che «... la regola di competenza sia prefissata rispetto all'insorgere della controversia» (sentenza n. 193 del 2003); e basta scorrere le numerose decisioni della Corte costituzionale in materia di principio del giudice naturale per rilevare che è proprio la preesistenza della regola che individua la competenza rispetto al giudizio il criterio fondamentale in base al quale sono state valutate le questioni sollevate.

Tale profilo di incostituzionalità si apprezza particolarmente, ad avviso del collegio, nella parte della disciplina in questione (comma 2-*quater*), che non solo ne dispone l'applicazione ai processi pendenti, ma addirittura consente una riforma dei provvedimenti assunti, in sede cautelare, in tali giudizi pendenti, e ciò ad opera di un organo giurisdizionale pariordinato a quelli di provenienza (trattasi di giudici tutti di primo grado, il T.a.r. del Lazio non essendo un «super-T.a.r.»).

Così facendo, in sostanza, il legislatore ha introdotto un rimedio inedito, che non è di secondo grado e che finisce per costituire un doppione del già espletato giudizio (cautelare) di primo grado, senza alcuna possibilità di inquadramento tra i rimedi noti e tipizzati (appello, revocazione, reclamo).

Pertanto, anche l'art. 25 della Carta costituzionale risulta vulnerato dalla normativa denunciata dal collegio; e se ne trae conferma da una recente decisione della Corte costituzionale, che, sebbene in relazione a disciplina totalmente diversa, ha avuto modo di affermare un principio generale, che è quello della appartenenza della competenza territoriale alla nozione del giudice naturale precostituito per legge. Precisamente, la sentenza n. 41

del 2006 afferma, anzi, ribadisce (come testualmente essa si esprime, citando sentenze precedenti in termini), che «alla nozione del giudice naturale precostituito per legge non è affatto estranea “la ripartizione della competenza territoriale tra giudici, dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio” (sentenze n. 251 del 1986 e n. 410 del 2005)».

Per altro, atteso che il principio del doppio grado di giudizio nella giustizia amministrativa, sia in sede cautelare sia in sede di merito, riceve garanzia costituzionale dall'art. 125 della Carta (*cf.* Corte cost., sentenza n. 8 del 1982), si configura un ulteriore profilo di violazione di detta norma. Viene infatti ad essere introdotto, per le controversie pendenti, un anomalo percorso (su cui già il collegio ha poco prima espresso i propri dubbi di incostituzionalità) che stravolge l'ordinario iter giudiziario. La regola è che ad un giudizio di primo grado segua, ove la parte soccombente appelli, un giudizio di secondo grado, sia che si tratti di giudizio cautelare, sia che si tratti di giudizio di merito; giammai è prevista una doppia pronuncia sulla stessa materia da parte di due diversi giudici di primo grado, uno dei quali abilitato a riformare la decisione del primo giudice. Orbene, ad avviso del collegio, siffatta disciplina integra altresì violazione del principio del «giusto processo», di cui all'art. 111, comma primo, della medesima Carta («La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»). Sempre con riferimento ai processi pendenti, infatti, la parte soccombente nel giudizio cautelare verrebbe ad essere fornita di uno strumento giurisdizionale anomalo e atipico a tutela della propria (legittima, ma da esercitare in modi conformi a principi costituzionali) aspirazione ad ottenere una pronuncia favorevole in secondo grado (che deve tuttavia essere un vero giudizio di secondo grado, e non, si ribadisce, un inedito duplicato del giudizio di primo grado).

Ciò comporterebbe altresì una evidente violazione del principio del *ne bis in idem*, che, se pure non espressamente contemplato dalla Carta costituzionale, deve ritenersi corollario del medesimo generale principio del «giusto processo» testé richiamato.

VI) Da ultimo, si rileva un aspetto diverso che si riconnette ancora al tema del giudice naturale, e che deriva in via immediata e diretta dall'analisi appena esposta. La norma in esame, infatti, viola l'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia (legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) a norma del quale: «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal presidente della regione sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato». Tale norma è stata «interpretata» dall'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, contenente norme per l'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato nella Regione Sicilia, il quale prevede che il Consiglio di Giustizia esercita le attribuzioni devolute dalla legge al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nei confronti di atti e provvedimenti definitivi «dell'amministrazione regionale e delle altre autorità amministrative aventi sede nel territorio della regione».

Osserva il Collegio che già con «la sentenza della Corte cost. in data 12 marzo 1975, n. 61, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle limitazioni poste dall'art. 40, legge 6 dicembre 1971, n. 1034 alla competenza del T.a.r. Sicilia, è stato ritenuto che siano state a quest'ultimo conferite tutte le controversie d'interesse regionale considerate tali dall'art. 23, comma 1, d.l. 15 maggio 1946, n. 455, comprendendosi in tale categoria le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale ovvero concernenti pubblici dipendenti in servizio nella regione siciliana» (Consiglio Stato, sez. VI, 26 luglio 1979, n. 595).

Quindi la legge n. 21/2006, in esame, è costituzionalmente illegittima anche nella sua parte in cui, in violazione dell'art. 23 dello Statuto regionale, sia nella sua formulazione letterale, che nella interpretazione pacifica che di esso ha maturato la giurisprudenza, anche costituzionale, riserva al Consiglio di giustizia amministrativa ed in primo grado al T.a.r. Sicilia, la competenza a conoscere circa le controversie sorte da impugnazione di atti amministrativi di autorità centrali aventi effetti limitati al territorio regionale.

Se le controversie quali quella in esame fossero sottratte alla competenza del T.a.r. Sicilia, in primo grado e, affidate alla cognizione dal T.a.r. Lazio, fossero decise da quest'ultimo, si radicherebbe, per tale motivo, la cognizione sulla lite in appello de Consiglio di Stato e non della sua Sezione costituita dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, avente competenza funzionale sulle liti rientranti nella previsione statutaria

siciliana appena citata. Per mero scrupolo espositivo, si deve rilevare che in proposito non potrebbe obiettarsi che la norma «sposta» solo la cognizione della lite nel primo grado di giudizio, facendo salva quella d'appello: se così fosse, per la Regione Sicilia, la norma dovrebbe essere ulteriormente tacciata di irragionevolezza e contraddittorietà perché la medesima questione, decisa in primo grado al T.a.r. Lazio, quindi «concentrata» in capo all'«unico giudice» per la sua (cristallizzata dal legislatore) rilevanza nazionale, tornerebbe ad essere poi decisa in appello da una articolazione regionale del giudice di secondo grado, senza quindi che abbia più valenza alcuna la ritenuta «centralità» della vicenda, con evidenti ed incomprensibili «trasmigrazioni» giudiziarie «vettoriali» della lite dalla Sicilia a Roma (per il primo grado) e da Roma a Palermo (per il secondo grado). Intuitivamente, dunque questa ipotetica obiezione presterebbe il fianco ad ulteriori argomenti di censura anche sotto il profilo della effettività della tutela del diritto alla difesa già trattato prima (nel senso di obbligo di non aggravamento) e, quindi, anche del giusto processo *ex art. 111 Cost.* in termini di tempi decisionali ed adempimenti del processo.

VII) Per tutte le esposte considerazioni, deve sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Deve pertanto essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe, fino alla restituzione degli atti da parte della medesima Corte.

P. Q. M.

Solleva, ritenutala rilevante non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2-bis, comma 2-ter, comma 2-quater, legge n. 21/2006, per contrasto con gli artt. 3, 125, 24 e 25 della Costituzione e per contrasto con l'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia.

Dispone, a norma dell'art. 23/2, legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Il giudizio resta sospeso sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di notificare copia della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catania, in Camera di consiglio, in data 6 aprile 2006.

Il Presidente: ZINGALES

L'estensore: GATTO COSTANTINO

N. 532

*Ordinanza del 24 aprile 2007 emessa dal Tribunale di Ferrara
nel procedimento civile promosso da Mignone Francesco ed altri contro Bernasciutti Nadia ed altre*

Enfiteusi - Enfiteusi urbane ed edificatorie costituite in data anteriore al 28 ottobre 1941 - Affrancazione-Determinazione del capitale di affranco nella misura pari a 15 volte l'ammontare del canone enfiteutico annuo, che non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto, fatte salve la rivalutazione di cui alla legge n. 701 del 1952 e la rivalutazione Istat, a richiesta della parte interessata, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1963 e il 31 dicembre 1968 - Omessa previsione di un meccanismo che consenta di mantenere un'adeguata corrispondenza tra il capitale di affranco e l'effettiva realtà economica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione della tutela costituzionalmente garantita alla proprietà privata.

- Legge 18 dicembre 1970, n. 1138, artt. 5 e 6.
- Costituzione, artt. 3, e 42, commi secondo e terzo.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1409/2002 R.G.A.C., trattenuta in decisione all'udienza del 20 dicembre 2006, tra, Mignone Francesco, Mignone Michelangelo, Mignone Giuseppe e Bernasciutti Nadia, Verri Roberta, Verri Anna Rita.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in data 13 giugno 2000 Bernasciutti Nadia, Verri Roberta e Verri Anna Rita, acquirenti per atto notaio Magnani di Ferrara del 30 luglio 1997 Rep. 22615 di un fabbricato urbano di vecchia costruzione sito in Ferrara alla via Coperta n. 17 - 17/A, gravato da enfiteusi urbana costituita anteriormente al 28 ottobre 1941, e precisamente con atto notaio Giacomelli del 10 ottobre 1921 Rep. 3656/1572 per un canone annuo perpetuo pari £ 2.250, chiedevano al tribunale adito, ai sensi degli artt. 2 e segg. della legge n. 607/1966, l'affrancazione del fondo in oggetto, previo deposito della somma che il tribunale avesse determinato come capitale d'affranco.

Con comparsa depositata in data 31 gennaio 2001 si costituivano nella procedura i controinteressati sigg.ri Mignone Francesco, Mignone Michelangelo e Mignone Giuseppe, quali eredi dei direttari dell'immobile gravato dalla enfiteusi in questione, che, nel merito, lamentavano l'inadempimento delle ricorrenti per morosità nel versamento dei canoni enfiteutici, chiedendo, in via riconvenzionale, la risoluzione del contratto enfiteutico (con devoluzione del fondo in proprio favore); in subordine, per l'ipotesi di accoglimento della domanda di affrancazione, chiedevano la determinazione del più equo capitale di affranco.

Con provvedimento datato 29 settembre 2001 il giudice della fase sommaria, verificata la regolarità del contraddittorio e tenuto conto che il canone annuo convenzionalmente fissato all'inizio del rapporto enfiteutico in questione era pari a £ 2.250, determinava il capitale di affranco, in applicazione del combinato disposto degli artt. 5, 6 e 9 legge n. 1168/1970, nella somma complessiva di £ 664.740, pari a 15 volte l'ammontare del canone annuo originario moltiplicato per 16 volte (*ex art. 1* legge n. 701/1952) e rivalutato in base all'ISTAT per il periodo 1° gennaio 1963 — 31 dicembre 1968 (*ex art. 6* della legge n. 1168/1970). Successivamente, con ordinanza emessa in data 4 aprile 2002, il giudice, verificato il deposito della somma da parte delle ricorrenti presso l'ufficio postale di Ferrara, disponeva l'affrancazione del fondo in oggetto.

Con atto depositato in data 7 agosto 2002 i sigg.ri Mignone Francesco, Mignone Michelangelo e Mignone Giuseppe proponevano formale opposizione, ai sensi dell'art. 5, comma quinto, legge n. 607/1966, avverso l'ordinanza di affrancazione giudiziale di enfiteusi urbana resa dal tribunale di Ferrara in data 4 aprile 2002 e loro notificata in data 30 maggio 2002, giudizio nel quale, con comparsa depositata il 19 novembre 2002, si costituivano anche le sigg.re Bernasciutti Nadia, Verri Roberta e Verri Anna Rita.

Nel corso del giudizio così instaurato veniva disposta Consulenza tecnica d'ufficio per la determinazione del capitale di affranco del fondo enfiteutico in questione sulla base di vari criteri ipotizzati dal giudice.

Espletato l'incombente e fallito un ultimo tentativo di conciliazione tra le parti, la causa veniva rinviata per conclusioni, definitivamente precisate all'udienza del 20 dicembre 2006.

Gli attori oppositori concludevano chiedendo la rideterminazione dei singoli canoni enfiteutici relativi agli anni dal 1994 al 2002 non pagati, con conseguente condanna delle controparti al versamento di quanto dovuto a tale titolo, nonché l'accertamento e la rideterminazione del capitale di affranco dell'enfiteusi urbana oggetto di causa, con condanna delle controparti al pagamento della relativa somma, facendo rilevare che l'importo stabilito in applicazione del combinato disposto degli artt. 5, 6 e 9, legge n. 1168/1970 con l'ordinanza resa nella fase sommaria del giudizio era risibile in rapporto al valore attuale dei beni (stimato in € 685.000,00 dal CTU nominato nel corso dell'istruttoria) e comportava un'assoluta ablazione del diritto di proprietà, in contrasto con i più recenti orientamenti espressi in materia di enfiteusi dalla Corte costituzionale.

Le sigg.re Bernasciutti Nadia, Verri Roberta e Verri Anna Rita concludevano, invece, chiedendo, in via principale, il rigetto di tutte le domande di controparte per difetto di legittimazione attiva e per infondatezza, e, in subordine, la rideterminazione del capitale di affranco in misura pari a € 10.800, somma che il CTU nominato in istruttoria aveva individuato aggiungendo ai parametri utilizzati nell'ordinanza del 4 aprile 2002 la rivalutazione ISTAT del canone enfiteutico annuale dal 1968 sino al momento dell'affranco (2002).

MOTIVAZIONE

Il Tribunale ritiene sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale relativamente agli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970, direttamente applicabili per la definizione del presente giudizio, nella parte in cui, per i rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria costituiti anteriormente alla data del 28 ottobre 1941, quale quello oggetto di vertenza, non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione delle stesse sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

I parametri costituzionali che si assumono violati sono costituiti dagli artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione della Repubblica italiana.

In merito al profilo della rilevanza della questione costituzionale proposta, si evidenzia quanto segue.

Nel giudizio *a quo* è stata svolta rituale domanda, ai sensi dell'art. 5, comma quinto, legge n. 607/1966, di rideterminazione (e integrazione) del capitale di affranco di un fondo gravato da enfiteusi urbana ed edificatoria costituita per atto notarile del 10 settembre 1921.

Quanto al profilo della contestata legittimazione attiva dei sigg.ri Mignone, si osserva che, sulla base della documentazione agli atti, appare indubitabile l'interesse ad agire ai sensi dell'art. 5, comma quinto, legge n. 607/1966 cit. dei suddetti sigg.ri Mignone, quali eredi degli originari titolari del dominio diretto sul fondo in questione, oltre che, relativamente a Mignone Francesco, quale unico soggetto a cui incontestatamente risulta essere stata corrisposta, da parte degli utilisti che si sono succeduti nel tempo, la prestazione del canone enfiteutico, e che proprio in tale sua veste è stato legittimamente e fondatamente convenuto dalle sigg.re Bernasciutti Verri nella fase sommaria del presente giudizio introdotta con il ricorso di cui all'art. 2 della legge n. 607/1966 (cfr. art. 2 n. 1, legge cit.).

Ai fini della decisione sulla domanda di rideterminazione (e integrazione) del capitale di affranco proposta *ex* art. 5, legge n. 607/1966, dunque, tenuto conto che in base all'art. 9 della legge n. 1138/1970 «l'affrancazione del fondo si opera in ogni caso ... mediante il pagamento di una somma pari a 15 volte l'ammontare del canone», e necessario ed imprescindibile fare applicazione dell'art. 5 legge n. 1138/1970, che stabilisce che «il canone annuo delle enfiteusi urbane ed edificatorie non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto enfiteutico, salva, per i rapporti costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941, la rivalutazione di cui alla legge 10 luglio 1952, n. 701», e dell'art. 6 legge n. 1138/1970, per effetto del quale è prevista in ogni caso la rivalutazione dei canoni, a richiesta della parte interessata, «in misura proporzionale al mutato potere di acquisto della lira, quale risulta dalle statistiche dell'ISTAT, dal 1° gennaio 1963 (o dalla data di costituzione del rapporto se successiva) al 31 dicembre 1968».

Applicando, tuttavia, il suddetto criterio di calcolo al caso in decisione, nel quale il canone enfiteutico annuale all'origine del rapporto fu dalle parti «stabilito invariabilmente in annue £. 2.250» (cfr. pag. 4 atto notaio

Giacomelli del 10 settembre 1921, rep. 3656/1572), il capitale di affrancazione risulterebbe ad oggi pari ad € 337,62, somma da ritenersi sostanzialmente del tutto irrisoria o comunque inferiore al livello di una equa valutazione, tenuto conto del fatto che la porzione immobiliare urbana di cui è causa ha, nel complesso, un valore di mercato all'attualità pari ad € 685.000, secondo le stime effettuate dal CTU nella relazione peritale agli atti del giudizio.

Occorre in proposito rammentare che le norme oggi sottoposte al vaglio di costituzionalità sono già state oggetto del giudizio della Consulta nel 1974, quando, con la sentenza n. 53 del 6 marzo 1974, la Corte, ritenuto non ... ammissibile il dubbio sulla legittimità della norma dell'art. 9 della legge del 1970, con cui è stato introdotto anche per le enfiteusi urbane o edificatorie il criterio di calcolo del capitale in misura pari a quindici volte l'ammontare del canone, già stabilito per le enfiteusi rustiche con l'art. 1, quarto comma, della legge 22 luglio 1966 n. 607, aveva, tuttavia, affermato che gli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970 erano disposizioni che potevano ritenersi «ineccepibili sotto il profilo della legittimità costituzionale, se riferite alle enfiteusi costituite anteriormente all'entrata in vigore del libro della "proprietà" del codice civile rispetto alle quali non sussiste difficoltà ad ammettere anche l'applicabilità del disposto dell'art. 4 della legge n. 1138 del 1970, con cui è stato fatto richiamo alla norma dell'art. 18, secondo comma, della legge n. 607 del 1966, che aveva abrogato, tra l'altro, l'art. 962 del codice civile».

Nella citata sentenza del 1974 la Corte, facendo proprie considerazioni che nella pronuncia n. 37 del 1969 furono già ritenute determinanti in materia di enfiteusi su fondi rustici ai fini della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 607/1966, nella parte in cui tale norma si riferiva anche ai rapporti costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941, ha sostenuto che «il diritto a chiedere la revisione periodica del canone riconosciuto ad entrambe le parti dall'art. 962 del codice civile, ha conferito al contratto un nuovo elemento di rilievo, rispetto al tipo tradizionale, talché la data del 28 ottobre 1941 segna una importante demarcazione tra i rapporti di antica o meno recente costituzione e quelli costituiti e svoltisi successivamente, sotto la garanzia della possibile operatività di quel diritto, e di un sistema normativo in cui la posizione giuridica del concedente era stata oggetto di più equilibrata considerazione, nel fine di promuovere la costituzione di nuovi rapporti».

Sulla base di queste motivazioni, pertanto, la Consulta, con la pronuncia n. 53 del 1974, adottava una decisione analoga a quella già presa nel 1969 per le enfiteusi rustiche in relazione all'art. 1 legge n. 607/1966, dichiarando la illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970 di disciplina delle enfiteusi urbane ed edificatorie, nella parte in cui comprendevano nella normativa anche i rapporti costituiti successivamente alla data del 28 ottobre 1941, «per i quali la possibilità di rivalutazione dei canoni prevista dall'art. 6 con esclusivo riferimento al periodo 1° gennaio 1963 - 31 dicembre 1968 risulta[va] manifestamente inadeguata a sostituire il criterio di revisione stabilito dall'art. 962 del codice civile».

Alla declaratoria di parziale incostituzionalità delle norme di cui agli artt. 5 e 6 legge n. 1138/1970 è conseguito, quindi, che per le enfiteusi urbane ed edificatorie costituite in epoca anteriore al 28 ottobre 1941, come quella oggetto del presente giudizio, costituita per atto notarile del 10 settembre 1921, l'affrancazione si opera ancora mediante pagamento di una somma corrispondente a 15 volte il canone enfiteutico, il quale «non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto enfiteutico, salva ... la rivalutazione di cui alla legge n. 701/1952» (art. 5 legge n. 1138/1970), oltre alla rivalutazione ISTAT, a richiesta della parte interessata, per il periodo 1° gennaio 1963 - 31 dicembre 1968 (art. 6 legge n. 1138/1970).

Alla luce, tuttavia, della esiguità della somma che si otterrebbe nella fattispecie all'esame del giudice rimettente applicando le norme attualmente vigenti per l'affranco delle enfiteusi urbane ed edificatorie anteriori al 1941 (pari, come detto, ad € 337,62, secondo la stima effettuata dal CTU nominato in istruttoria) si ritengono sussistenti profili di non manifesta infondatezza della questione costituzionale sollevata in questa sede, potendosi supporre violato il principio costituzionale di tutela della proprietà privata (art. 42, commi 2 e 3, Cost.), oltre che il principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Pur tenendo conto, infatti, che l'affrancazione determina la sola acquisizione del dominio diretto e che i concedenti hanno goduto dei canoni, deve ritenersi che vi sia un limite al di sotto del quale le regole che determinano il capitale per l'affrancazione contrastino con l'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, come nel caso in cui vi sia una distanza incolmabile tra il momento a cui va riferito il calcolo del valore del diritto di affranco, ancorato ad un canone pattuito in un tempo remoto, ed il momento in cui il diritto da indennizzare viene effettivamente colpito, caratterizzato da una realtà economica incomparabilmente diversa.

Proprio sulla scia di tali considerazioni, del resto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 143 del 23 maggio 1997, dichiarando in parte qua l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 607/1966, ha ritenuto di estendere alle enfiteusi rustiche costituite in epoca anteriore al 28 ottobre 1941, il principio già enunciato nella precedente pronuncia n. 406 del 1988 per i rapporti enfiteutici della stessa natura successivi alla suddetta data, princi-

pio secondo cui il valore di riferimento prescelto per tutte le enfiteusi di natura rustica, ancorato ai dati catastali, ai fini della determinazione del canone in base al quale è calcolato il capitale per l'affrancazione deve essere «periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica».

Considerata la linea evolutiva che la Corte costituzionale ha tracciato nel tempo per la disciplina delle enfiteusi rustiche, oggettivamente distinta ma in un certo senso simmetrica rispetto a quella delle enfiteusi urbane, gli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970, così come attualmente vigenti a seguito della pronuncia della Corte costituzionale del 1974, paiono violare anche il parametro costituito dall'art. 3 della Carta costituzionale, e ciò sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, non si rinviene una ragionevole giustificazione alla base della disparità di trattamento attualmente esistente per la determinazione del capitale di affranco delle enfiteusi urbane ed edificatorie anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali il valore di riferimento è un canone pattizio inalterabile, rispetto alle enfiteusi urbane posteriori alla stessa data, in relazione alle quali il congegno legislativo qui in esame è stato espressamente dichiarato incostituzionale (sentenza n. 53/1974 cit.), e ciò tenuto conto del fatto che la regola della revisione periodica del canone introdotta dall'art. 962 c.c., che aveva così innovato la tradizione preesistente recepita dal codice civile del 1865, è stata soppressa anche per le nuove enfiteusi in ragione dell'art. 4 della legge n. 1138/1970, e che «comune a tutti i rapporti enfiteutici, anzi più accentuato per quelli costituiti in epoca remota, è il divario tra il capitale di affrancazione e la realtà economica» (così testualmente la citata sentenza n. 143/1997, nella quale la Corte ha espressamente escluso una ragionevole giustificazione nella «diversità di trattamento che risulta nelle regole di determinazione del capitale di affranco per le enfiteusi [rustiche] anteriori al 28 ottobre 1941, per le quali non è previsto alcun meccanismo di adeguamento del calcolo in base ai valori catastali del 1939, rivalutati nel 1947, rispetto alle enfiteusi [rustiche] costituite successivamente alla data che segna il discrimine, e per le quali opera a seguito della sentenza n. 406 del 1988 il principio dell'applicazione di un coefficiente di maggiorazione.»).

Dall'altro lato, proprio a seguito della pronuncia n. 143 del 1997 appare plausibile dubitare della legittimità costituzionale di un sistema che mentre per i rapporti enfiteutici fondiari anteriori alla data del 28 ottobre 1941 prevede un meccanismo che consente di mantenere adeguata, con ragionevole approssimazione, la corrispondenza tra capitale di affranco ed effettiva realtà economica (sentenza n. 143/1997 cit.), ciò non consente, allo stato della legislazione attuale, per i rapporti enfiteutici urbani ed edificatori anteriori alla stessa data del 28 ottobre 1941, rimasti tuttora ancorati ai rigidi parametri di cui agli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970, in relazione ai quali non sussistono margini interpretativi per il giudicante proprio in ragione del chiaro principio fissato nella pronuncia della Corte costituzionale n. 53 del 1974, sopra diffusamente citata, che ha espressamente limitato la declaratoria di incostituzionalità delle norme in esame alle sole enfiteusi urbane successive alla data individuata come discrimine.

P. Q. M.

1) Solleva questione di legittimità costituzionale relativamente agli artt. 5 e 6 della legge n. 1138/1970 in relazione agli artt. 3 e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

2) sospende il procedimento in corso;

3) Dispone la notificazione della presente ordinanza ai procuratori delle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

4) Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Così deciso in Ferrara, in data 16 aprile 2007.

Il giudice: PORRECA

N. 533

*Ordinanza del 30 ottobre 2006 emessa dal Tribunale di Grosseto
nel procedimento civile promosso da Sarnicola Vincenzo ed altra contro Azienda U.S.L. n. 9 di Grosseto*

Sanità pubblica - Medici dirigenti delle ASL - Incarichi di direzione di struttura semplice o complessa - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo con la ASL - Distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia concreta possibilità di espletare l'attività intramuraria per la presenza di idonee strutture e l'ipotesi di impossibilità di esercizio della stessa attività per l'assenza di strutture idonee - Mancata previsione - Irragionevolezza.

- D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*quinquies*, comma 5.
- Costituzione, art. 3.

Sanità pubblica - Norme della Regione Toscana - Incarichi di direzione delle strutture sanitarie - Requisito necessario del rapporto di lavoro esclusivo - Distinzione tra l'ipotesi in cui vi sia la concreta possibilità di esercitare l'attività intramuraria per la presenza di strutture idonee e l'ipotesi di impossibilità di esercizio della stessa attività per l'assenza di strutture idonee - Mancata previsione - Irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, art. 59.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

F A T T O

1. — Questo Tribunale, nella persona del giudice del lavoro dott. Bocelli, a fronte della domanda di un provvedimento d'urgenza che evitasse l'esercizio del diritto d'opzione tra il rapporto esclusivo e la libera professione *extra moenia*, ex art. 15-*quater*, d.lgs. n. 502/1992 come modificato dal d.lgs. n. 229/1999, con ordinanza 16 maggio 2000 aveva sollevato eccezione d'illegittimità costituzionale e sospeso il giudizio cautelare.

Tale ordinanza in punto di diritto osservava quanto segue:

«Il comma 5 dell'art. 15-*quinquies* prevede che i carichi di direzione di struttura semplice o complessa (intendendosi per struttura l'articolazione organizzativa per la quale è prevista responsabilità di gestione di risorse umane, tecniche o finanziarie, ed in particolare per struttura complessa i dipartimenti e quella che il ricorrente attualmente dirige: art. 15-*quinquies*, commi 5 e 6) presuppongono il rapporto di lavoro esclusivo e quindi il divieto di esercizio di libera professione extramuraria.

Con l'aggiunta che nel silenzio si presume la scelta per il rapporto esclusivo (art. 15-*quater*, comma 3, ultima parte), e che l'eventuale passaggio al rapporto esclusivo è irreversibile (art. 15-*quater*, comma 4). L'art. 1 del d.lgs. n. 49/2000 conferma tale impostazione.

I principi costituzionali di buon andamento e ragionevolezza (art. 97 Cost.) impongono che l'esercizio dell'opzione di cui trattasi, fra regimi professionali giuridici ed economici assolutamente diversi e con l'alternativa fra la possibilità di esercizio dell'attività libero-professionale extramuraria (che attualmente e da tempo il ricorrente svolge) ed all'opposto la possibilità di svolgere unicamente la libera professione intramuraria, venga richiesto soltanto allorché siano state organizzate dall'az. USL le strutture e le attrezzature che effettivamente permettano l'esercizio della libera professione intramuraria nelle forme previste dall'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 229/1999 (si veda, in particolare, il secondo comma). Tanto più ove all'eventuale scelta per la continuazione dell'attività libero-professionale *extra moenia* si accompagnino penalizzazioni economiche e funzionali.

Si consideri al riguardo che il richiamato art. 15-*quinquies*, commi 2, lett. a), del d.lgs. n. 502/1992 riconosce esso stesso il diritto soggettivo del dirigente sottoposto al rapporto esclusivo di svolgere la libera professione nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale, ed anzi testualmente precisa che il rapporto di lavoro esclusivo "comporta" il diritto all'esercizio della libera professione *intra-moenia*.

Nessuna opzione può essere imposta prima che l'USL abbia oggettivamente predisposto ed attivato le strutture interne (spazi, attrezzature, personale) per l'esercizio della libera professione *intra moenia* che costituisce diritto soggettivo del dirigente medico e corollario ineliminabile di quel rapporto esclusivo che rappresenta uno dei due versanti dell'opzione. Prima di allora, al dirigente medico che già svolge la libera professione esterna viene

in realtà richiesto non di optare fra la continuazione di tale attività libero-professionale esterna e l'esercizio della libera professione interna, ma di scegliere fra la libera professione esterna (con le immediate penalizzazioni economiche ed incompatibilità funzionali) d una semplice aspettativa (situazione ben diversa dal diritto soggettivo riconosciuto dall'art. 15-*quinquies*), di carattere del tutto incerto nell'*an* e nel quando, di possibilità di esercizio di libera professione *intra moenia* (con la certezza di perdere, nel frattempo, la clientela acquisita con la libera professione *extra moenia*).

Si consideri che in concreto l'az. USL n. 9 non ha predisposto le strutture: *cfr.* verbale in data 16 maggio 2000.

Trattasi di circostanze e conseguenze che non rispondono ad alcun criterio di ragionevolezza, equità e buon andamento (art. 97 Cost.).

Si tenga anche presente che le nuove norme rinviando ai contratti collettivi di lavoro numerosi aspetti che costituiscono parte essenziale della disciplina della libera professione intramuraria, quali: *a)* il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti con rapporto esclusivo (art. 15-*quater*, comma 5); *b)* le modalità di svolgimento della libera professione *intra moenia* ed i criteri di partecipazione ai relativi proventi (art. 15-*quinquies*, comma 2); *c)* la definizione del corretto equilibrio fra attività istituzionale e attività libero-professionale (art. 15-*quinquies*, comma 3).

Imporre l'opzione prima della compiuta disciplina contrattuale di tali profili è ulteriormente irragionevole ed incostituzionale (art. 4 e 97 Cost.).

Inoltre : l'art. 15-*quater*, comma 4, prevede che l'opzione per il rapporto esclusivo sia irreversibile, mentre l'opzione per la libera professione extramuraria e quindi per il rapporto non esclusivo (alternativa concessa a chi, come il ricorrente, era già in servizio al 31 dicembre 1998 con facoltà di esercizio di libera professione esterna: commi 2 e 3 dell'art. 15-*quater*) viene espressamente qualificata come revocabile (art. 15-*sexies*). Tale irreversibilità stabilita per l'opzione a favore del rapporto esclusivo viola il canone fondamentale di uguaglianza (art. 3 Cost.), non rinvenendosi alcun ragionevole motivo per differenziare (nel senso della definitività) il regime dell'opzione per l'esclusività rispetto a quello dell'opzione per la non esclusività del rapporto. Ne consegue parimenti violato il principio di buon andamento e ragionevolezza (art. 97 Cost.), in quanto non risponde ad alcuna logica; impedire in una direzione ciò che è consentito nell'altra.

Ancora: l'art. 1 del decreto legislativo n. 49/2000 ha stabilito al 14 marzo 2000 il termine per l'opzione di cui all'art. 15-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992; il decreto legislativo n. 49/2000 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* in data 10 marzo 2000, n. 58, vale a dire quattro giorni prima della scadenza del termine per l'opzione; si delinea in modo palese l'irragionevolezza di detto art. 1, d.lgs. n. 49/2000, contraria al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, e, dunque, contraria al disposto di cui all'art. 97 della Costituzione; è appena il caso di sottolineare, infatti, che è interesse della pubblica amministrazione, e del regolare funzionamento di essa, che lo *spatium deliberandi* in proposito fosse più ampio, e commisurato al principio di gradualità nell'introduzione del rapporto esclusivo ricavabile dalla lett. *q)* dell'art. 2 della legge n. 419 del 1998.

Tutto quanto sopra premesso, si rileva che le indicate censure di illegittimità costituzionale non sono manifestamente infondate e che la decisione relativa alla loro legittimità costituzionale si pone come rilevante al fine della decisione della controversia in oggetto, la quale risulterebbe adottata in virtù di norme non conformi alla Carta costituzionale;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondate:

1) la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15-*quater*, commi 2 e 3, 15-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo risultante dall'art. 13 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, per contrasto con gli artt. 35 e 97 della Costituzione laddove, imponendo ai dirigenti sanitari, che fossero già in servizio alla data del 31 dicembre 1998 ed avessero optato per la libera professione extramuraria, di esercitare entro il termine ristretto di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 49/2000 l'opzione fra la conferma della scelta per la libera professione extramuraria ed il rapporto esclusivo con diritto di esercizio unicamente della libera professione intramuraria senza che siano state approntate le strutture idonee a consentire in concreto l'esercizio della libera professione intramuraria, viene ingiustificatamente limitato e compresso il lavoro espletato dai detti dirigenti sanitari (art. 35 Cost.), e non viene organizzato il pubblico ufficio ricoperto dai detti dirigenti sanitari secondo il principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.);

2) la questione di legittimità costituzionale dall'art. 1 del decreto legislativo in data 2 marzo 2000, n. 49, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, laddove, stabilendo il termine per l'opzione di cui all'art. 15-quater del decreto legislativo n. 502/1992 come novellato dall'art. 13 del decreto legislativo in data 19 giugno 1999, n. 229 al 14 marzo 2000, ha assegnato termine talmente breve da palesarsi come irragionevole e contrario al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.».

2. — Questo giudice, adito *ex art.* 700 c.p.c. per ottenere la sospensione degli effetti scaturenti dall'opzione effettuata in data 20 maggio 2000 a favore della continuazione della libera professione *extra moenia*, di cui all'art. 15-quater del d.lgs. n. 502/1992 come introdotto dal d.lgs. n. 229/1999, e all'art. 1 del d.lgs. n. 49/2000, aveva condiviso i dubbi di costituzionalità suddetti e, aderendo a quell'opinione espressa da autorevole dottrina e recepita da Tribunale di Bari 3 agosto 2000 e Tribunale di Salerno 3 luglio 2000, secondo cui il giudice del processo cautelare potrebbe disapplicare la norma primaria illegittima, valutando la fondatezza del ricorso d'urgenza alla stregua del sistema, aveva accolto il ricorso d'urgenza.

In particolare, in punto di fatto era emerso che l'Azienda USL di Grosseto non aveva predisposto strutture aziendali idonee alla professione *intra moenia*; in punto di diritto s'era ritenuto che un sistema normativo che comunque obbligava all'esercizio dell'opzione anche in difetto di tali strutture fosse illegittimo perché in contrasto con gli artt. 3, 97 e 35 Cost. e s'era ipotizzato il probabile accoglimento della questione di legittimità costituzionale già prospettata alla Corte.

Instaurato il giudizio di merito, anziché proporre nuova ed autonoma questione di costituzionalità, rilevato che le norme censurate erano già al vaglio della Corte s'era sospeso il giudizio in attesa della pronuncia del Giudice delle leggi.

Codesta Corte, con ordinanza n. 309/2002, aveva rilevato che l'art. 1 del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito nella legge 4 aprile 2002, n. 56, aveva modificato l'art. 15-*bis*, comma terzo del d.lgs. n. 502, che in seguito alla modifica recitava «a far data dal 31 dicembre 2002 sono soppressi i rapporti di lavoro a tempo definito per la dirigenza sanitaria», ed aveva rimesso gli atti a questo Tribunale affinché valutasse la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il primo giudizio *ex art.* 700 c.p.c., proposto innanzi al dott. Bocelli per scongiurare l'esercizio dell'opzione, si concludeva con un provvedimento di «non luogo a provvedere» per sopravvenuto difetto d'interesse; nel presente giudizio di merito, successivo al provvedimento d'accoglimento *ex art.* 700 c.p.c. volto ad evitare gli effetti conseguenti all'esercizio dell'opzione, le parti insistevano invece nelle proprie tesi.

Tanto premesso, questo giudice, nel far proprie tutte le argomentazioni e le richieste già avanzate nell'ordinanza 16 maggio 2000, ritiene che la questione di costituzionalità sia tuttora rilevante.

D I R I T T O

a) Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale. Applicando le norme impugnate la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere rigettata. Benvero, gli artt. 15-quater ss. non consentono di distinguere tra l'ipotesi in cui per il medico vi sia la concreta possibilità di espletare l'attività libero professionale *intra moenia* e quella in cui tale possibilità non vi sia. Dunque, senza l'intervento della Corte, il provvedimento cautelare non potrebbe essere confermato, poiché il giudice della causa di merito, a differenza del giudice della causa avente natura cautelare, non può disapplicare una norma di legge.

b) Sulla perdurante rilevanza nel giudizio a quo.

b1) La circostanza che sia stato soppresso il rapporto di lavoro a tempo definito per la dirigenza sanitaria a far data dal 31 dicembre 2002 (anziché da 1° febbraio 2002, com'era previsto dal d.lgs. n. 229/1999) non incide sull'oggetto del contendere, posto che il Sarnicola è sempre stato medico dirigente a tempo pieno, cioè per un orario completo e totale, e la controversia non attiene alle modalità d'espletamento temporale della prestazione (tempo pieno o tempo definito), ma al contenuto della prestazione, se esclusiva e legittimante la sola prestazione libero professionale intramuraria o, invece, compatibile con l'attività libero professionale extramuraria. Peraltro, gli artt. 15-quater e *quinquies*, già sospettati d'illegittimità costituzionale, non sono stati modificati dal d.l. n. 8/2002.

b2) Per altro verso, tutt'ora difettano le strutture aziendali idonee alla professione *intra moenia* (si pensi che, ad es., è pacifico che manchi un'apparecchiatura essenziale per la medicina oculistica quale il «laser ad eccimeri», né d'altro canto l'azienda ha reperito spazi sostitutivi in strutture alternative, ex art. 72, comma 11, legge n. 448/1998).

b3) La sopravvenienza dell'art. 3, d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254, che consente «in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero professionali in regime ambulatoriale, limitatamente alle medesime attività e fino al 31 luglio 2003, l'utilizzazione del proprio studio professionale», il cui termine è stato prorogato sino al 31 luglio 2005 dal d.l. n. 89/2003, non porta a superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Intanto, benché il Sarnicola, che ha optato per la libera professione *extra moenia*, possa al termine di ogni anno optare per il rapporto esclusivo, egli ha comunque interesse a sentir dichiarare l'illegittimità della norma sulla base di cui ha esercitato l'opzione per veder confermato il provvedimento cautelare che gli ha consentito di mantenere l'incarico dirigenziale fino ad oggi (in mancanza, infatti, sarebbe legittima la condotta dell'ente che gli aveva sottratto le funzioni di direzione).

In secondo luogo, e soprattutto, neppure la previsione della possibilità d'utilizzo del proprio studio professionale è tale da far ritenere superata la questione di costituzionalità.

Benvero, essa:

- a) costringe il medico ad esosi e caduchi investimenti strutturali;
- b) è, comunque, limitata alle attività libero-professionali in regime ambulatoriale, con esclusione di quelle in regime di ricovero;
- c) impone al medico un salto nel buio, perché se il medesimo esercitasse l'opzione per l'attività *intra moenia*, opzione a tutt'oggi irreversibile, correrebbe il rischio che se al luglio 2005 ancora le strutture aziendali non fossero idonee e, d'altro canto, il termine non fosse ulteriormente prorogato, di fatto non potrebbe più svolgere adeguatamente attività libero-professionale.

c) Sulla non manifesta infondatezza.

In definitiva, a tutt'oggi si dubita della legittimità costituzionale delle norme in esame laddove non consentono di distinguere tra l'ipotesi in cui vi sia la concreta possibilità di espletare l'attività *intra moenia* e quella in cui tale possibilità non vi sia.

Riassuntivamente, tale normativa appare costituzionalmente illegittima:

sia perché è irragionevole e contraddittoria nel prevedere tale equiparazione, al contempo sancendo il diritto all'attività libero professionale all'interno dell'azienda, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Benvero, si trattano allo stesso modo il dirigente che eserciti un'effettiva scelta tra due opzioni entrambe praticabili (laddove siano state concretamente allestite le strutture per la libera professione intraziendale) ed il dirigente a cui, invece, sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*; per entrambi, infatti, v'è la perdita dell'incarico dirigenziale e del trattamento aggiuntivo. Peraltro, il costringere il dirigente ad effettuare tale opzione prima di sapere se, effettivamente, l'azienda predisporrà le strutture necessarie all'esercizio della libera professione *intra moenia* significa costringerlo ad un salto nel buio, tanto più grave ove si consideri che la scelta per il rapporto esclusivo è irreversibile, e ciò appare irragionevole;

sia perché tale situazione non risponde ai criteri di equità e buon andamento della p.a., avendo il legislatore scelto un mezzo incongruo e sproporzionato all'obiettivo da conseguire, specie laddove il termine per l'esercizio dell'opzione non è fissato in relazione al momento in cui il datore di lavoro abbia apprestato i mezzi per il pieno esercizio della libera professione, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost.;

sia, infine, perché essa comprime senza giustificazione la professionalità dei dirigenti sanitari, con conseguente violazione dell'art. 35 Cost. il tutto come ampiamente argomentato nell'ordinanza *inter partes* del dott. Bocelli, alla quale si rinvia con riguardo a tutti e tre i profili evidenziati. Con un'ulteriore notazione: i suddetti principi costituzionali non sembrano sacrificabili nemmeno in nome di una prevalenza del diritto alla salute, anch'esso di rango costituzionale ex art. 32, quanto meno perché tale diritto non appare affatto tutelato da un sistema che frustra la libera scelta del medico ed ipotizza che strutture già carenti per l'attività istituzionale siano ulteriormente destinate alla libera professione.

Si ritiene, dunque, in definitiva, che le norme degli artt. 15-*quater*, 15-*quinqies* e 15-*sexies* siano illegittime laddove comportano la perdita della funzione dirigenziale in ogni caso di scelta di proseguire l'attività *extra moenia*, senza distinguere tra l'ipotesi in cui vi fosse l'alternativa della libera professione *intra moenia* e quella in cui tale alternativa non vi fosse e che l'art. 1, d.lgs. n. 49/2000 sia illegittimo laddove assegna un brevissimo *spatium deliberandi*

per effettuare l'opzione e, ancor più radicalmente, laddove non prevede che il termine per l'opzione debba decorrere dal momento in cui l'azienda sanitaria abbia effettivamente predisposto le strutture per l'esercizio della libera professione *intra moenia*.

Va pertanto rinnovata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente nuova sospensione dell'odierno giudizio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 15-quater, quinquies e sexies del d.lgs. n. 502/1992 nel testo vigente, e dell'art. 1 del d.lgs. n. 49/2000, in relazione agli artt. 3, 35 e 97 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso a Grosseto, il 6 ottobre 2003.

Il giudice: CONTE

La Corte costituzionale, con sentenza n. 422 del 2005, ha osservato :

«..... Considerato che il Tribunale di Grosseto ha sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 3, 35 e 97 della Costituzione — degli artt. 15-*quater*, 15-*quinquies* e 15-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari);

che, peraltro, successivamente all'iniziativa assunta dal giudice rimettente, il legislatore statale è intervenuto a modificare il contenuto di una delle disposizioni impugnate, e segnatamente l'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992;

che, difatti, l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica) ha modificato il testo del comma 4 del predetto art. 15-*quater*, eliminando quel carattere di "irreversibilità" connotante, in origine, la scelta in favore del "rapporto esclusivo" compiuta dai dirigenti sanitari, ed, anzi, più in generale addirittura escludendo che il principio della "esclusività" del rapporto di lavoro continui a costituire condizione indispensabile per accedere alla direzione di struttura semplice e complessa;

che, per contro, una scelta diametralmente opposta è stata compiuta dal legislatore regionale con intervento ancora posteriore, sostanziatosi, dapprima, nell'art. 1 della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante "Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative", nonché successivamente (cioè a dire dopo l'abrogazione di tale legge, operata dall'art. 144, comma 1, lettera f), della legge regionale della Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, recante "Disciplina del servizio sanitario regionale"), nell'art. 59 della medesima legge regionale n. 40 del 2005 (che della norma abrogata riproduce, infatti, integralmente il contenuto);

che, infatti, il legislatore regionale ha stabilito che "gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del servizio sanitario regionale sono conferiti ai dirigenti di cui all'art. 15-*quater*, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico";

che, pertanto, alla luce di tali sopravvenienze legislative — le quali hanno mutato il complessivo quadro normativo che fa da sfondo al dubbio di costituzionalità avanzato dal Tribunale di Grosseto — appare necessario restituire gli atti al giudice rimettente, affinché lo stesso valuti la perdurante rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Grosseto.

Tutto ciò premesso, questo giudice ritiene che la questione di costituzionalità sollevata con l'ordinanza dal giudice del lavoro Giulia Conte del 6 ottobre 2003 sia tuttora rilevante, posto che, come già ritenuto con la stessa ordinanza, il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, per i seguenti motivi.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 181 del 2006, ha chiarito, risolvendo l'apparente antinomia tra la disposizione dell'art. 15-quater, comma 4 del d.lgs. n. 502 del 1992, come «novellata», dall'art. 2-septies, comma 1 del d.l. n. 81 del 2004, e la disposizione dell'art. 15-quinquies, comma 5 dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992, che le regioni sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (è la scelta delle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria) ora facendo della scelta in suo favore un criterio «preferenziale» per il conferimento degli incarichi di direzione (è, invece, l'opzione legislativa seguita dalla Regione Emilia-Romagna), fermo restando ovviamente l'operatività della disciplina statale recata dal «novellato» art. 15-quater, comma 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 nei territori delle regioni che nulla abbiano specificamente stabilito al riguardo.

La Corte ha precisato che, quando la scelta cada nel rapporto esclusivo, la disciplina delle caratteristiche proprie di tale rapporto continua ad essere quella risultante dall'art. 15-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, norma da ritenersi vigente.

La Corte ha, pertanto, dichiarata non fondata, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge della Regione Toscana n. 40 del 2005 proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, della Costituzione.

La Corte ha osservato, in particolare, con riferimento all'asserito contrasto degli artt. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 e 1 della legge regionale dell'Umbria n. 25 del 2005 con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, che, nel quadro di un'evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata, non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale, e ciò anche in ragione del fatto che la denunciata, e comunque indiretta, limitazione dell'esercizio della libera professione risulta frutto di una precisa scelta del medico.

Nello stabilire tale principio, la Corte ha esaminato le censure mosse ai succitati artt. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 e 1 della legge regionale dell'Umbria n. 25 del 2005 dal Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui non sarebbe ragionevole differenziare i dirigenti sanitari in regime di esclusività da quelli che non hanno optato per tale rapporto (giacché la scelta in favore dell'uno o dell'altro dei due regimi non inciderebbe sulla disponibilità che il dirigente sanitario deve comunque garantire e sullo svolgimento dei propri compiti istituzionali), né sarebbe ragionevole trattare diversamente il personale universitario sulla base di un fatto meramente accidentale quale il rapporto esistente o non esistente con la regione.

La Corte, tuttavia, non ha preso in considerazione altri profili di illegittimità costituzionale delle norme delle leggi regionali sopracitate, segnatamente quello sollevato con l'ordinanza del giudice del lavoro Giulia Conte del 6 ottobre 2003 relativamente al fatto che le norme di cui agli artt. 15-quater, 15-quinquies e 15-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 all'epoca vigenti non consentono di distinguere tra l'ipotesi in cui esista la concreta possibilità di espletare l'attività *intra moenia* e quella in cui tale possibilità non vi sia.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 2006, la disciplina delle caratteristiche proprie del rapporto esclusivo continua ad essere quella risultante dall'art. 15-quinquies del d.lgs. n. 502 del 2002. Il comma 5 dello stesso articolo prevede che gli incarichi di direzione di strutture semplici o complesse implicano il rapporto di lavoro esclusivo.

L'art. 59 della legge regionale della Toscana prevede, al comma 1, che gli incarichi di direzione delle strutture organizzative «di cui al presente articolo» sono conferiti ai dirigenti sanitari di cui all'art. 15-quater, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico. Con l'art. 6 della legge regionale della Toscana n. 67 del 2005 è stato stabilito tra l'altro che l'art. 59 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 va interpretato nel senso che gli incarichi indicati al comma 1 presuppongono il rapporto di lavoro esclusivo. Tale disposizione ricalca esattamente la norma dell'art. 15-quinquies, comma 5 del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implica il rapporto di lavoro esclusivo.

È pacifico che presso l'Azienda USL n. 9 di Grosseto non esistono, ad oggi, le strutture aziendali per l'esercizio della libera professione *intra moenia* da parte del prof. Vincenzo Sarnicola. La stessa USL dà atto, a pagina

20 della memoria difensiva di comparizione del 30 ottobre 2006, che non è stato ancora formalmente attivato un ambulatorio oculistico adeguatamente strutturato, precisando che, peraltro, l'operatività di tale ambulatorio non potrà essere posticipata al 31 luglio 2007 secondo precise disposizioni normative vincolanti, in mancanza di che è previsto il commissariamento delle aziende sanitarie per il rinvenimento dei necessari spazi per lo svolgimento dell'attività libero professionale *intra moenia*.

Tutto ciò premesso, questo giudice ritiene che le questioni di costituzionalità sollevate con l'ordinanza del giudice del lavoro Giulia Conte del 6 ottobre 2003 siano tuttora rilevanti con riferimento al contrasto dell'art. 15-*quinquies*, comma 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 e dell'art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 (come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale della Toscana n. 67 del 2005) con l'articolo 3 della Costituzione, per i seguenti motivi, già espressi con l'ordinanza del giudice del lavoro Giulia Conte del 6 ottobre 2003:

a) perché le due norme di legge sopracitate sono irragionevoli e contraddittorie laddove non consentono di distinguere tra l'ipotesi in cui vi sia la concreta possibilità di espletare l'attività *intra moenia* e quella in cui tale possibilità non vi sia.

Infatti, si tratta allo stesso modo il dirigente che possa esercitare un effettiva scelta tra due opzioni entrambe praticabili (laddove siano state concretamente allestite le strutture per la libera professione *intra moenia*) e il dirigente a cui sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*;

b) perché imporre al dirigente di esercitare l'opzione prima di sapere se, effettivamente, l'azienda predisporrà le strutture necessarie all'esercizio della libera professione significa costringerlo ad un salto nel buio, e ciò appare irragionevole, non potendo il medico svolgere adeguatamente attività libero professionali nell'ipotesi di opzione per l'attività *intra moenia*;

e) perché la previsione da parte della legge (art. 15-*quinquies*, comma 10 del d.lgs. n. 502 del 1992) della possibilità di utilizzazione da parte del medico del proprio studio professionale «fino alla data, certificata dalla Regione o dalla Provincia Autonoma, del completamento da parte dell'azienda sanitaria di appartenenza degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero professionale *intra moenia* e comunque entro il 31 luglio 2007» non può, di per sé, far ritenere superata la questione di costituzionalità in quanto:

costringe il medico ad esosi e caduchi investimenti strutturali;

è, comunque, limitata alle attività libero professionali in regime ambulatoriale.

Deve ritenersi, dunque, che le norme di cui agli articoli 15-*quinquies*, comma 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 e 59, comma 1 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 (come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale della Toscana n. 67 del 2005) siano illegittime per contrasto con l'art. 3 della Costituzione perché comportano la perdita della funzione dirigenziale in ogni caso di scelta del medico di proseguire l'attività *extra moenia* senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità concreta non vi sia.

Va, pertanto, rinnovata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente nuova sospensione del presente giudizio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15-quinquies, comma 5 del d.lgs. n. 502 del 2005 e dell'articolo 59, comma 1 della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 come interpretato autenticamente dall'art. 6 della legge regionale della Toscana n. 67 del 2005;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Grosseto, addì 30 ottobre 2006

Il giudice: OTTATI

N. 534

*Ordinanza del 1° febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Ben Salah Ahmed Ben Mohamed*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze inerenti alla persona del colpevole nel caso previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. (recidiva reiterata) - Parità di trattamento di situazioni diverse - Violazione dei principi della responsabilità penale personale e della funzione rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 1583/07 r.g. trib. a carico di Ben Salah Ahmed Ben Mohamed, imputato del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 «perché cedeva a Cuccu Giordano gr 3 lordi di eroina, da cui sono ricavabili 19 singole dosi medie sostanza stupefacente. Altresì detenendo a fine di spaccio ulteriori gr 3 lordi di eroina da cui sono ricavabili 16 singole dosi medie. In Roma il 15 gennaio 2007. Con la recidiva, reiterata, specifica, infraquinquennale», all'udienza del 1° febbraio 2007 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Ritiene il tribunale che ricorrano le condizioni di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, c.p., stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

La questione appare invero rilevante, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale della norma in questione, e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della questione, si osservi quanto segue.

In data 16 gennaio 2007 Ben Salah Ahmed Ben Mohamed veniva tratto in stato d'arresto dinanzi a questo tribunale per la convalida e il successivo giudizio direttissimo in relazione al reato descritto in epigrafe. Convalidato l'arresto, all'udienza odierna l'imputato, a mezzo del proprio difensore, avanzava richiesta di definizione del giudizio con il rito abbreviato e il tribunale disponeva in conformità. Indi, le parti concludevano come riportato a verbale.

Ebbene, va premesso, anzitutto, che sussistono agli atti del procedimento sufficienti elementi per potersi pervenire al giudizio di penale responsabilità dell'imputato per il fatto in addebito. E ciò tenuto conto della constatata cessione di un involucro di eroina in cambio di una catenina d'oro, confermata dall'acquirente Cuccu Giordano e ammessa dallo stesso imputato, nonché del rinvenimento, nella disponibilità di quest'ultimo, di un altro involucro di eroina e di materiale indicativo della dedizione all'illecito commercio dello stupefacente (un bilancino di precisione, rotoli di nastro isolante, vari preziosi insieme alla catenina consegnata dal Cuccu).

Ciò premesso, ricorrono però, ad avviso del giudicante, le condizioni per ricondurre il fatto in esame alla fattispecie di cui al comma quinto dell'art. 73, d.P.R. n. 309/1990. Ciò, in particolare, in considerazione del non rilevante dato ponderale della sostanza rinvenuta nella disponibilità del Ben Salah — dall'analisi tossicologica è risultato che i due involucri contengono gr 3,9 di un miscuglio, nel quale è presente il principio attivo dell'eroina nella misura tra il 21 e il 23% circa, dal quale è possibile ricavare complessivamente 35 singole dosi medie — che indubbiamente evidenzia la contenuta offensività della condotta e consente agevolmente di ricondurre l'episodio ad un fenomeno di piccolo spaccio. Confortano tale giudizio le dichiarazioni rese dal citato Cuccu circa il precedente acquisto dall'imputato di quantitativi da ritenersi limitati in quanto destinati ai propri bisogni personali.

Ora, va sottolineato che non sussistono dubbi, ad avviso di questo Tribunale, circa la natura di circostanza della cosiddetta «ipotesi lieve». Al riguardo, la suprema Corte di cassazione a sezioni unite ha già da tempo affermato che detta ipotesi normativa configura non una fattispecie autonoma di reato, ma una circostanza attenuante ad effetto speciale, essendo essa correlata ad elementi (i mezzi, le modalità, le circostanze dell'azione, la qualità e la quantità delle sostanze) che non mutano, nell'obiettività giuridica e nella struttura, le fattispecie previste dai primi commi dell'articolo, ma — conformemente del resto a quanto sempre ritenuto dal Supremo Collegio in presenza di espressioni normative relative ai «fatti di lieve entità» — attribuiscono ad esse solo minore valenza offensiva e grado di pericolosità (*cfr.*, sul punto, Cass., sez. un., 31 maggio 1991, Parisi; nonché Cass. n. 38879 del 29 settembre 2005; Cass. n. 20556 del 24 febbraio 2005; Cass., sez. un., n. 17 del 21 giugno 2000). Detto

principio, costantemente seguito dalla successiva giurisprudenza di legittimità, conserva intatta la sua validità, non essendone mutati i presupposti argomentativi di fondo, anche a seguito dei successivi interventi normativi incidenti sul testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope (d.P.R. n. 309 del 1990), sino all'ultimo, costituito dalla legge 21 febbraio 2006, n. 29. Quest'ultima novella rafforza, anzi, il suddetto convincimento, laddove elimina in radice l'argomento letterale utilizzato dai fautori della tesi contraria, desumibile dal disposto del previgente art. 90, d.P.R. n. 309 del 1990, il quale stabiliva, in tema di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, che «la stessa disposizione si applica per i reati previsti dall'art. 73, comma 5 ...». Ebbene, il menzionato art. 90, nella sua nuova formulazione, non contiene più il predetto equivoco riferimento ai «reati» di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990; mentre, per altro verso, rimane fermo l'argomento di segno opposto, desumibile dalla lettera dell'art. 380, secondo comma, lett. h), c.p.p., come sostituito dall'art. 2, decreto-legge n. 247 del 1991, convertito in legge n. 314 del 1991, il quale definisce espressamente come «circostanza» la fattispecie prevista dal quinto comma dell'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990.

Dal fatto che trattasi di circostanza attenuante discende che essa è soggetta all'obbligatorio giudizio di comparazione di cui all'art. 69, quarto comma, c.p. con le circostanze di segno opposto eventualmente ritenute, tra le quali pacificamente rientra la recidiva (circostanza inerente la persona del colpevole).

Ora, atteso che indubbiamente ricorrono nel caso in esame gli estremi della contestata recidiva specifica e infraquinquennale di cui all'art. 99, comma 4 c.p. — l'imputato risulta infatti gravato da quattro precedenti penali specifici per i quali ha riportato condanna con sentenze del Tribunale di Roma in data 7 febbraio 1990, 4 febbraio 1991, 24 aprile 1998 e 25 novembre 1999, tutte divenute irrevocabili — e che il novellato art. 69, comma quarto c.p. consente unicamente il giudizio di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti in termini di equivalenza, ne consegue dunque che, ritenuta l'equivalenza tra la recidiva contestata e la ritenuta circostanza attenuante di cui all'art. 73, quinto comma, d.P.R. n. 309/1990, la pena da infliggersi all'imputato (salva la diminuzione del rito) può essere solo quella prevista dal primo comma della medesima norma (ai sensi di quanto previsto dall'art. 69, comma 3 c.p.), determinata dal legislatore, nel minimo, in anni sei di reclusione e 26.000,00 euro di multa.

Da qui la rilevanza della questione prospettata, consentendo il giudizio di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva contestata — giudizio consentito dall'art. 69 c.p. anche per quanto riguarda le circostanze ad effetto speciale — la comminazione di una pena contenuta nei limiti edittali previsti dal quinto comma in luogo di quella, assai più aspra, prevista dal primo comma.

Venendo al profilo della non manifesta infondatezza della questione proposta, ritiene il tribunale che l'attuale formulazione dell'art. 69, comma 4 c.p., nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma c.p., stabilisce il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, dia luogo ad una violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Si osservi che tra i caratteri che la pena deve possedere secondo la Costituzione vi è quello della proporzionalità rispetto alla gravità del fatto. Tale principio, cardine della moderna cultura giuridica e limite logico del potere punitivo nello Stato di diritto, è insito nel concetto retributivo di pena (il male subito costituisce il corrispettivo del male inflitto se ed in quanto sia a questo proporzionato) ed è costituzionalizzato dagli artt. 3 e 27 commi primo e terzo Cost., che impongono, rispettivamente, il trattamento differenziato delle situazioni diverse e l'ineludibile giustizia della pena, intrinseca nel carattere personale della responsabilità e presupposto dell'azione rieducatrice della pena. Concetto, quello della proporzionalità, che impone al legislatore la previsione di pene edittali graduate in relazione ad una scala di gravità dei reati (gravità determinata dal rango dei beni, dal grado e dalla quantità dell'offesa, dal tipo di colpevolezza) e la concreta graduabilità da parte del giudice della misura della pena edittale in relazione ad una scala di gravità delle ipotesi ricomprese nella fattispecie legale. Solo una pena proporzionata all'offesa è in grado di assolvere alla sua composita funzione retributiva, intimidatrice e rieducativa e di armonizzarsi con i principi costituzionali di eguaglianza, della responsabilità personale e del finalismo rieducativo della pena, laddove invece una pena sproporzionata lede tanto il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), che implica un pari trattamento degli eguali ma anche una diversificazione dei distinti e che si traduce per il legislatore in un imperativo di ragionevolezza in ordine alle differenziazioni e alle equiparazioni operate, quanto il principio della personalità della pena (art. 27, primo comma Cost.), che impone, tra l'altro, che la pena sia adeguata, nella specie e nella quantità, anche alle condizioni personali dell'agente, quanto infine il principio che impone (nel triplice momento legislativo, giudiziario ed esecutivo) l'individualizzazione della pena in funzione delle esigenze special-preventivo-risocializzative del soggetto (art. 27, terzo comma, Cost.), sacrificando l'irragionevole durezza della sanzione il singolo a supposte superiori esigenze collettive di stabilità e difesa sociale.

Il giudizio di comparazione fra circostanze è uno degli istituti finalizzati a consentire, nel momento della decisione giudiziaria, di rendere la pena adeguata, nella qualità e nella misura, alla gravità del fatto e alla personalità

del suo autore (la finalità è proprio «quella di apprezzare la personalità del colpevole e la vera entità del fatto onde conseguire il perfetto adattamento della pena al caso concreto», Cass., sez. IV, 28 giugno 2005, n. 30432, P.G. Milano in proc. Matti), sicché la negazione di un completo giudizio di comparazione tra circostanze di segno opposto finisce per omogeneizzare il trattamento di situazioni anche profondamente diverse e per pregiudicare, oltre che la stessa efficacia generalpreventiva della pena (che presuppone a sua volta l'adeguatezza della sanzione, poiché la pena, se troppo severa, può essere addirittura criminogena, istigando alla ribellione e alla solidarietà con il reo, trasformato in vittima), anche la funzione rieducativa cui essa deve tendere, assolta solo calibrando la pena sulla personalità e i bisogni risocializzativi dell'autore. E ciò in modo particolare allorché il divieto di prevalenza riguardi le circostanze attenuanti ad effetto speciale, concepite dal legislatore con la previsione di pene assai più miti proprio per conferire speciale rilievo alla ridotta offensività del fatto.

Nel caso in esame, ritiene il tribunale che il novellato art. 69 c.p., nella parte in cui prevede che la circostanza soggettiva della persona del colpevole consistente nell'avere riportato più condanne penali non consenta il giudizio di prevalenza delle ritenute circostanze attenuanti, possa dare luogo ad una irragionevole sproporzione tra il trattamento sanzionatorio applicabile e la concreta gravità del reato e della colpevolezza. Specie in ipotesi di reato come quella di cui all'art. 73, d.P.R. n. 309/1990, in cui assai marcata è la differenza nel trattamento tra fattispecie ordinaria e attenuata, il divieto di prevalenza finisce per neutralizzare la portata sanzionatoria della circostanza ad effetto speciale con la conseguenza di omogeneizzare il trattamento di situazioni profondamente diverse (il narcotrafficante di rilevanti partite di stupefacente contemplato dal comma primo e l'occasionale cedente di qualche modesta dose del comma quinto). Precludere il giudizio di prevalenza conduce in effetti ad applicare la medesima risposta sanzionatoria a condotte di gravità estrema e condotte di gravità modestissima e ad autori dalle personalità del tutto diverse. Si pensi, a quest'ultimo riguardo, all'uniformità sanzionatoria che si produce in forza della norma in commento con riferimento a imputati ritenuti meritevoli di una pluralità di attenuanti e imputati ai quali sia riconosciuta una sola circostanza attenuante; a recidivi per reati c.d. «bagatelari» o comunque di modesta gravità e recidivi per reati gravissimi; a recidivi per reati assai risalenti nel tempo e recidivi per reati recentemente consumati.

Tali sono i motivi per cui appare rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, come novellato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui, nei casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, c.p., stabilisce divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed altresì comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, addì 1° febbraio 2007

Il giudice: STEIDL

07C0944

N. 535

*Ordinanza del 18 agosto 2006 emessa dal Giudice di pace di Chiaravalle Centrale
nel procedimento civile promosso da Corrado Vito contro Prefettura di Catanzaro*

Circolazione stradale - Obbligo, per i conducenti e gli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli, di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza della prescrizione normativa - Omessa previsione dell'esenzione dall'obbligo per coloro che risultino affetti da patologie incompatibili con l'utilizzo del casco protettivo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai conducenti ed ai passeggeri di altre categorie di veicoli, che sono esonerati dall'obbligo di indossare la cintura di sicurezza ove risultino affetti da patologie incompatibili con il suo utilizzo.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 171, comma 1-*bis*, modificato dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1^o agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti,

O S S E R V A

Parte ricorrente, fra i motivi di opposizione, tra l'altro, ha sostenuto che, al momento della contestazione, non indossava il casco protettivo in quanto affetto da una patologia che, l'uso del casco avrebbe ulteriormente aggravata.

Siffatta esimente: presenza di una specifica patologia nella persona del conducente e dell'eventuale passeggero, tuttavia, non è compresa tra quelle indicate dall'art. 171, 1-*bis* del codice della strada; laddove l'art. 172 stesso codice, alla lettera *f*), indica, fra le persone esentate dall'obbligo di indossare le cinture di sicurezza, le persone che risultino, sulla base di certificazione rilasciata dall'unità sanitaria locale... affette da patologie particolari che costituiscono controindicazione specifica dell'uso delle cinture di sicurezza.

Alla luce di siffatta considerazione, è di tutta evidenza la disparità di trattamento che le norme sopra richiamate hanno creato tra i conducenti (e gli eventuali passeggeri) di ciclomotori e motoveicoli, e i conducenti e i passeggeri dei veicoli delle categorie indicate nel n. 1 dell'art. 172 del codice della strada, apprestando, a favore di questi ultimi, un rimedio: certificazione medica, che consente loro di superare, ricorrendone i presupposti, il dettato di cui alla lettera *c*) dell'art. 172, e nulla disponendo in ordine ai primi.

Ciò in evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per quanto di sua competenza, mandando a questa cancelleria per gli adempimenti dovuti.

Chiaravalle C., addì 29 marzo 2006

Il giudice di pace coordinatore: GAMBINO

07C0945

N. 536

*Ordinanza del 18 agosto 2006 emessa dal Giudice di pace di Chiaravalle Centrale
nel procedimento civile promosso da Di Nardo Vitaliano contro Prefettura di Catanzaro*

Circolazione stradale - Obbligo, per i conducenti e gli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli, di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati - Trattamento sanzionatorio per l'inosservanza della prescrizione normativa - Omessa previsione dell'esenzione dall'obbligo per coloro che risultino affetti da patologie incompatibili con l'utilizzo del casco protettivo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai conducenti ed ai passeggeri di altre categorie di veicoli, che sono esonerati dall'obbligo di indossare la cintura di sicurezza ove risultino affetti da patologie incompatibili con il suo utilizzo.

- Codice della strada (d.lgs. 30.4.1992, n. 285), art. 171, comma 1-*bis*, modificato dall'art. 3, comma 11, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti,

O S S E R V A

Parte ricorrente, fra i motivi di opposizione, tra l'altro, ha sostenuto che, al momento della contestazione, non indossava il casco protettivo in quanto affetto da una patologia che, l'uso del casco avrebbe ulteriormente aggravata.

Siffatta esimente: presenza di una specifica patologia nella persona del conducente e dell'eventuale passeggero, tuttavia, non è compresa tra quelle indicate dall'art. 171, 1-*bis* del codice della strada; laddove l'art. 172 stesso codice, alla lettera *f*), indica, fra le persone esentate dall'obbligo di indossare le cinture di sicurezza, le persone che risultino, sulla base di certificazione rilasciata dall'unità sanitaria locale... affette da patologie particolari che costituiscono controindicazione specifica dell'uso delle cinture di sicurezza.

Alla luce di siffatta considerazione, è di tutta evidenza la disparità di trattamento che le norme sopra richiamate hanno creato tra i conducenti (e gli eventuali passeggeri) di ciclomotori e motoveicoli, e i conducenti e i passeggeri dei veicoli delle categorie indicate nel n. 1 dell'art. 172 del codice della strada, apprestando, a favore di questi ultimi, un rimedio: certificazione medica, che consente loro di superare, ricorrendone i presupposti, il dettato di cui alla lettera *c*) dell'art. 172, e nulla disponendo in ordine ai primi.

Ciò in evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

P. Q. M.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per quanto di sua competenza, mandando a questa cancelleria per gli adempimenti dovuti.

Chiaravalle C., addì 3 maggio 2006

Il giudice di pace coordinatore: GAMBINO

07C0946

N. 537

*Ordinanza del 18 dicembre 2006 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Ngom Assane ed altro*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti per il recidivo reiterato - Violazione del principio di uguaglianza nella sua accezione di ragionevolezza e proporzionalità - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice penale, art. 69, comma quarto, come modificato dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro Ngom Assane, nato a Thies (Senegal) il 31 ottobre 1980 e Ndiaye Mar, nato a Dakar (Senegal) il 12 dicembre 1971.

Tratti innanzi a questo tribunale in composizione monocratica per la convalida dell'arresto (disposto per il reato di cui all'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309/1990) ed il giudizio direttissimo, Ngom Assane e Ndiaye Mar hanno chiesto definirsi il processo instaurato nei loro confronti con il rito abbreviato (condizionato per Ngom Assane all'audizione come teste del cessionario della sostanza stupefacente indicata in imputazione).

All'esito dell'istruttoria, esaurita la discussione delle parti, questo giudice ritiene di non poter addivenire alla definizione del processo, in quanto appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 69, comma quarto c.p., come modificato dall'art. 3, legge n. 251/2005, nella parte in cui esclude, nei casi di cui all'art. 99, comma quarto c.p. (recidiva reiterata), che il giudizio di bilanciamento tra le ritenute circostanze aggravanti e le circostanze attenuanti possa essere effettuato in termini di prevalenza delle seconde sulle prime.

La rilevanza nell'ambito del presente procedimento della questione sopra prospettata emerge in tutta evidenza dalla ricapitolazione dei fatti ascritti agli odierni prevenuti.

Ngom Assane e Ndiaye Mar sono stati chiamati a rispondere, in concorso tra loro, del reato di cui all'art. 73, comma 1 e 1-bis, d.P.R. n. 309/1990, per aver offerto, messo in vendita e concretamente ceduto in data 4 novembre 2006 un modesto quantitativo (pari a 0,6 gr) di sostanza stupefacente del tipo cocaina ad un cittadino italiano, identificato dagli operanti autori dell'arresto in flagranza in Biancorosso Marco.

Ove la prospettazione accusatoria trovasse riscontro negli atti del giudizio (svoltosi nelle forme del rito abbreviato), il caso di specie presenterebbe tutte le connotazioni tipiche dell'attenuante della lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990: convergono in tale direzione il quantitativo della sostanza rinvenuta (già minimale al lordo), nonché il contesto complessivo dell'azione, chiaramente improntata al tipico spaccio di strada.

A fronte di un fatto che, ad una valutazione complessiva, risulta di modestissima gravità sotto il profilo oggettivo, stanno tuttavia le divergenti posizioni soggettive degli imputati.

Quanto a Ngom Assane, dal certificato penale in atti risultano a suo carico due precedenti per reati della medesima indole di quello per cui si procede: in particolare, con sentenza del Tribunale di Roma in composizione collegiale, in data 9 dicembre 2003, irr. il 24 febbraio 2004, lo stesso è stato condannato alla pena di mesi otto di reclusione ed euro 1200 di multa (pena sospesa) per il reato di cui all'art. 73, commi 4-5, 80, lett. a), d.P.R. n. 309/1990 (commesso il 23 settembre 2003 in Roma); con successiva sentenza del tribunale in composizione monocratica di Roma in data 9 marzo 2004 (irr. il 15 luglio 2004), al prevenuto è stata applicata la pena mesi cinque e giorni 10 di reclusione ed euro 2000 di multa, per i reati (unificati sotto il vincolo della continuazione) di cui agli artt. 73, commi 1, 4, 5, d.P.R. n. 309/1990 e di cui all'art. 337 c.p. (commessi il 12 febbraio 2004 in Roma).

Si tratta quindi di soggetto recidivo reiterato (specifico infraquinquennale). La circostanza in esame è stata contestata nell'imputazione, così come formulata dal p.m. all'esito del giudizio di convalida dell'arresto.

Quanto a Ndiaye Mar, con sentenza del G.u.p. del Tribunale di Pisa, in data 8 aprile 2006, irr. il 2 ottobre 2006, allo stesso è stata applicata la pena di anni uno e mesi otto di reclusione ed euro 1600 di multa per il reato

di cui all'art. 73, commi 1 e 5, d.P.R. n. 309/1990 (commesso dal 3 dicembre 2004 al 4 dicembre 2004 in Pontedera), oltre alla pena di mesi quattro di reclusione per il delitto di cui all'art. 385 c.p. (commesso in data 14 agosto 2005 in Pontedera).

Si tratta quindi di un soggetto recidivo (specifico infraquinquennale).

Orbene, in forza della disposizione censurata, nell'ipotesi in cui la prospettazione accusatoria dovesse trovare riscontro negli atti, tali divergenti posizioni soggettive dei prevenuti, concorrenti nel medesimo reato, potrebbero avere implicazioni particolarmente pesanti con riguardo al trattamento sanzionatorio loro riservato.

Infatti, il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 sulla recidiva reiterata contestata a Ngom Assane imporrebbe di comminare al prevenuto la pena prevista per il reato semplice (punito con la reclusione da 6 a 20 anni e con la multa da 26.000 a 260.000 euro) invece della pena attenuata, che risulta invece astrattamente irrogabile a Ndiaye Mar (reclusione da uno a sei anni e multa da 3000 a 26.000 euro).

Ad avviso del remittente, siffatta eclatante diversificazione del trattamento sanzionatorio riservato ai due coimputati (concorrenti nel medesimo reato) si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ossia con il principio di uguaglianza, nella sua accezione di ragionevolezza e proporzionalità, nonché con il dettato dell'art. 27, comma terzo Costituzione, atteso che l'irrogazione di una pena sproporzionata alla gravità del fatto compromette la finalità rieducativa che la Carta fondamentale assegna alla sanzione penale.

Va preliminarmente osservato che l'art. 69 c.p., nella sua attuale formulazione, è stato così modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 dicembre del 2005 ed entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

La filosofia di politica criminale sottesa all'intervento normativo in questione era quella di limitare la discrezionalità dei giudici nella commisurazione della pena da infliggere nel caso concreto, al fine di contrastare una certa tendenza della giurisprudenza a concedere largamente le circostanze attenuanti generiche e ad applicare generosamente il meccanismo di bilanciamento delle circostanze, così addivenendo ad una sostanziale disapplicazione dell'istituto della recidiva.

Il risultato che il legislatore intendeva ottenere — consistente nel determinare un innalzamento del livello delle pene comminate in concreto — è stato quindi perseguito attraverso l'eliminazione di alcuni spazi valutativi in precedenza riconosciuti ai giudici.

Il fulcro dell'intero disegno riformatore (che ha interessato numerosi istituti del codice sostanziale e della legge sull'ordinamento penitenziario) è rappresentato dalla nuova disciplina della recidiva reiterata, la cui applicazione comporta gravosi effetti non solo in punto di aumento di pena per il reato rispetto al quale è contestata, ma anche in materia di riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, di bilanciamento di circostanze, di tempi di prescrizione, di continuazione e di concorso formale tra reati (oltre che, nella fase di esecuzione della pena, di riconoscimento dei trattamenti premiali riservati ai condannati).

Sia ben chiaro che non sono le scelte di politica criminale sottese all'intervento di riforma sopra citato — palesemente improntato a finalità repressive e di difesa sociale — che si intende censurare in questa sede, essendo ben noti i limiti del sindacato che alla Corte costituzionale compete sulle modalità di esercizio del potere legislativo, limiti che la Corte stessa ha più volte indicato, riconoscendo a se stessa unicamente il potere di valutare se l'uso della discrezionalità legislativa rispetti il fondamentale canone della ragionevolezza.

Ciò che invece suscita perplessità nel meccanismo normativo previsto dall'art. 69, comma 4, c.p., è proprio l'irragionevole automatismo con il quale il legislatore ha impedito uno dei possibili esiti del giudizio di bilanciamento tra circostanze, in tal modo presumendo nell'imputato recidivo reiterato (senza possibilità di prova contraria) una capacità a delinquere talmente elevata da non poter essere sopravanzata da attenuanti di qualsiasi genere e numero.

Una siffatta opzione normativa, ad avviso di questo giudice, ingenera evidenti problemi di giustizia sostanziale e di compatibilità con la Costituzione, potendo condurre all'irrogazione di sanzioni manifestamente sproporzionate rispetto al fatto di reato ascritto al recidivo reiterato.

Tale frizione della norma censurata con il principio di proporzionalità della pena, che del principio di uguaglianza e di ragionevolezza costituisce una diretta esplicitazione, ha luogo in particolare in due ipotesi, ossia allor-

ché il fatto commesso dall'agente (pluri-recidivo) sia particolarmente lieve, ovvero allorché il presupposto per l'applicazione dell'art. 69, comma 4, c.p. (ossia la recidiva reiterata) sia particolarmente labile, come nel caso di reati fondanti di modesta gravità o distanziati nel tempo.

La prima delle due ipotesi sopra indicate, che può condurre — attraverso il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata — all'irrogazione di pene sproporzionate in eccesso, ricorre principalmente in presenza di attenuanti c.d. indipendenti — che prevedono una pena stabilita senza riferimento alla pena prevista per il reato base — o di attenuanti ad effetto speciale, per le quali è stabilita una diminuzione di pena superiore al terzo di quella prevista per il reato base.

La previsione legislativa di circostanze di tal genere, infatti, trova origine nella particolare rilevanza della fattispecie circostanziata, capace di ridurre significativamente l'entità dell'offesa arrecata al bene protetto, e sfocia in una diminuzione di pena sempre molto significativa rispetto a quella stabilita per il reato base: tuttavia, il meccanismo normativo di cui all'art. 69, comma 4, c.p., determinando al massimo l'elisione della recidiva reiterata ma non l'applicazione della pena prevista dall'attenuante, comporta sempre l'irrogazione all'agente della pena prevista per il reato base, spesso molto più grave ed a volte decisamente sproporzionata per il fatto attenuato.

A ciò si deve aggiungere — venendo così alla seconda delle possibili ipotesi di contrasto dell'art. 69, comma 4, c.p. con i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità — che, accomunando tra loro le posizioni dei recidivi reiterati senza alcuna valutazione della natura dei precedenti, della qualità dei rispettivi comportamenti, del tipo di devianza, della lontananza nel tempo tra le precedenti condanne e di altri possibili parametri individualizzanti — la disposizione censurata finisce con il comportare scelte sanzionatorie irragionevoli e «sproporzionate» rispetto al disvalore del fatto concreto e, oltre a tutto, neppure in grado di rispecchiare l'effettiva capacità criminale dell'imputato.

In sostanza, la ricerca normativa di meri sintomi o indici astratti di pericolosità del soggetto (individuati nella figura del recidivo reiterato in quanto tale) comporta una palese trascuratezza del singolo reato e del caso concreto, ponendosi così in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza nel trattamento di situazioni di fatto omogenee.

Perfino la stessa presunzione che la recidiva reiterata sia sempre dimostrativa di una maggiore capacità criminale dell'agente può risultare irragionevole, specie allorché si confrontino le posizioni di un soggetto recidivo reiterato che abbia commesso reati lievi e distanziati nel tempo e di un recidivo semplice che si sia macchiato di uno o più reati gravissimi (giudicati, per sua fortuna, nell'ambito del medesimo processo).

Orbene, il caso in esame è certamente emblematico della irragionevolezza delle scelte del legislatore, sotto entrambi i profili sopra evidenziati, atteso che il fatto ascritto in concorso a Ngom Assane e Ndiaye Mar è oggettivamente di modestissima gravità e la capacità criminale dei due imputati (l'uno recidivo semplice e l'altro recidivo reiterato) non è a tal punto differenziata da giustificare una così marcata disparità sotto il profilo del trattamento sanzionatorio.

Quanto al primo aspetto, in particolare, va osservato che il meccanismo previsto dall'art. 69, comma 4 c.p., con il divieto di bilanciamento in termini di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva ivi stabilito, condurrebbe ad irrogare ad Ngom Assane — in caso di positivo accertamento della sua responsabilità in ordine al fatto ascritto — una pena stabilita nel minimo in misura 6 volte superiore a quella che potrebbe essere irrogata per il medesimo fatto (da qualificarsi come ipotesi di «lieve entità») al coimputato, concorrente nello spaccio, Ndiaye Mar.

V'è da chiedersi, in proposito, se siffatta disparità di trattamento — anche se in astratto idonea a raggiungere le finalità statuali di prevenzione e di difesa sociale che il legislatore intendeva perseguire — non conduca in concreto all'irrogazione di sanzioni esemplari, così producendo, attraverso la pena, danni all'individuo e ai suoi diritti fondamentali sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima (Corte costituzionale, sentenza n. 409 del 1989).

Del resto, la sanzione minima prevista per l'ipotesi in esame (6 anni di reclusione ed euro 26.000 di multa) risulta addirittura superiore a quella stabilita dal legislatore per delitti di ben altra gravità, quali la rapina aggravata, l'estorsione e la violenza sessuale, il cui disvalore è certamente percepito dalla coscienza collettiva in modo assai superiore rispetto ad una condotta di spaccio di un'unica dose di sostanza stupefacente.

Anche sotto il profilo della capacità criminale degli odierni prevenuti il caso in esame è emblematico di una irragionevole divaricazione del trattamento sanzionatorio, se solo si osserva che l'imputato Ngom Assane — che è recidivo reiterato specifico infraquinquennale — ha riportato due precedenti condanne ad una pena che, complessivamente considerata, risulta pari ad anni uno, mesi uno e giorni 10 di reclusione ed euro 3200 di multa, mentre Ndiaye Mar al quale, essendo recidivo semplice, non si applicano le limitazioni di cui all'art. 69, comma 4, c.p. ha riportato una precedente condanna ad una pena detentiva pari ad anni due di reclusione (per spaccio di sostanze stupefacenti ed evasione).

Si potrebbe osservare che la disparità di trattamento sopra evidenziata tra i due imputati potrebbe essere vanificata irrogando anche al coimputato Ndiaye Mar una pena sensibilmente superiore ai minimi edittali previsti dall'attenuante di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990, appunto in nome di una giusta considerazione della sua recidivanza: tuttavia, altro è modulare la pena, alla luce del profilo, fra l'anno e i sei anni previsti dal comma 5, altro è trovarsi automaticamente imposto nonostante il riconoscimento della lieve entità, il minimo edittale di sei anni (contenibile in quattro soltanto in virtù del rito eventualmente prescelto).

La fattispecie all'esame di questo giudice, quindi, evidenzia in modo palese che la scelta del legislatore di incentrare sulla figura del recidivo reiterato, astrattamente considerato, la limitazione al giudizio di bilanciamento in termini di prevalenza tra attenuanti ed aggravanti conduce a delle conseguenze manifestamente irragionevoli, ossia a possibili trattamenti sanzionatori sproporzionati alla gravità del fatto ed alla personalità del reo, concretamente valutata, con conseguente violazione del principio di uguaglianza e con inevitabili ricadute sulla finalità rieducativa che l'art. 27 della Costituzione riconosce alla sanzione penale.

Infatti, un trattamento rieducativo correttamente inteso presuppone, innanzitutto, che il destinatario si renda consapevole del torto commesso ed avverta come giusta e proporzionata la sanzione che gli viene inflitta; Da questo punto di vista, quindi, la proporzione tra fatto e sanzione, avvertita come tale dal reo, costituisce una premessa ineliminabile dell'accettazione psicologica di un trattamento diretto a favorire nel condannato il recupero della capacità di condividere i valori tutelati dall'ordinamento.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, comma terzo, Costituzione, dell'art. 69 c.p., come modificato dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude, per gli imputati recidivi reiterati, che il giudizio di bilanciamento tra la recidiva reiterata ex art. 99, comma 4 c.p. e le circostanze attenuanti possa essere effettuato in termini di prevalenza delle seconde sulla prima;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 18 dicembre 2006

Il giudice: PFIFFNER

07C0980

N. 538

*Ordinanza del 9 ottobre 2006 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia - Bari
sul ricorso proposto da Scalinci Renato contro Direzione provinciale del tesoro di Bari*

Previdenza - Pensioni di guerra - Invalidità o morte derivante da lesioni di arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenne - Termine prescrizionale quinquennale decorrente dall'evento lesivo - Ingiustificata diversa disciplina rispetto al diritto alle pensioni ordinarie non soggetto a prescrizione - Non sussistenza della *ratio* giustificatrice della deroga stabilita dall'art. 169, d.P.R. n. 1092/1973 per le pensioni privilegiate ordinarie di esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della infermità o delle lesioni contratte a causa del servizio, attesa la presunzione di dipendenza della morte o delle lesioni da fatto di guerra stabilita dall'art. 8, quarto comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per l'ipotesi disciplinata dalla norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, art. 99, comma secondo.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 4505 del registro di segreteria, promosso dal sig. Scalinci Renato (nato a Surbo il 29 dicembre 1945) — rappresentato e difeso dall'avv. Iuri Chironi — avverso il d.m. Tesoro n. 077725 RI-GE del 9 luglio 1993.

Udito alla pubblica udienza del 5 luglio 2005 la dott.ssa Maria Antonietta Bonavoglia, in rappresentanza della Amministrazione, giusta delega del direttore reggente del Dipartimento provinciale del Ministero dell'economia e delle finanze - Direzione provinciale dei servizi vari - Bari;

Visto il ricorso depositato in data 9 novembre 1993, con allegati;

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

Considerato in fatto

Il sig. Scalinci Renato ha impugnato il decreto del Ministro del tesoro n. 077725 RI-GE emesso in data 9 luglio 1993, avverso il diniego di concessione di trattamento pensionistico di guerra.

Espone il ricorrente che in data 30 aprile 1956 fu ferito agli arti inferiori a seguito dello scoppio di un residuo bellico, siccome comprovato dal referto rilasciato dall'Ospedale civile «Vito Fazzi» di Lecce e dalle dichiarazioni dei testi Marasco Roberto e Caretto Maria.

Il Ministero del tesoro ha respinto la istanza pensionistica presentata dal ricorrente in data 21 gennaio 1988, in quanto pervenuta dopo la scadenza dei termini stabiliti dagli artt. 99 e 127 del d.P.R. n. 915/1978.

Nei motivi di ricorso, il sig. Scalinci sostiene che fino all'anno 1988 non ha mai avuto conoscenza dell'accaduto in quanto tenuto all'oscuro dai suoi genitori, secondo quanto risulta dalla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà della madre Antonazzi Rosa, allegata al fascicolo di parte.

Ritenuto in diritto

Reputa il giudicante di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma secondo del d.P.R. n. 915/1978 nella parte in cui stabilisce il termine quinquennale di prescrizione, con decorrenza dal verificarsi dell'evento lesivo, in relazione alle lesioni da arma da fuoco di origine bellica o allo scoppio di un ordigno bellico provocato da un minore.

Invero, in questo caso, la prescrizione (*rectius*: decadenza) del diritto a chiedere il trattamento pensionistico di guerra viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 cost. rispetto alla disciplina delle pensioni ordinarie per le quali il diritto non si perde per prescrizione (art. 5, T.U. 1092/1973).

Sono state evidenziate nella sentenza n. 97/1980 della Corte costituzionale le motivazioni logiche che si riconnettono alla statuizione dell'art. 99, d.P.R. n. 915/1978, riconducendole alla ovvia «esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della morte o invalidità da causa di servizio o fatto di guerra ad opera delle competenti autorità amministrative o sanitarie».

Ciò premesso, ai sensi dell'art. 8, quarto comma del d.P.R. n. 915/1978, «È sempre presunta la dipendenza da fatto di guerra quando l'invalidità o la morte derivino da lesione da arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenni ...» sicché non ricorrono le ragioni del regime derogatorio di cui al Testo Unico sulle pensioni di guerra, neanche se poste a raffronto con la disciplina delle pensioni privilegiate ordinarie e, in particolare, con la norma dell'art. 169, d.P.R. 1092/1973, in quanto anche tale norma si fonda sulla esigenza di un tempestivo accertamento della dipendenza della infermità o delle lesioni contratte a causa del servizio.

La questione di legittimità costituzionale si presenta, quindi, non manifestamente infondata e, ancor prima, rilevante nel presente giudizio, in quanto dall'accoglimento della medesima dipende la definizione del medesimo in senso favorevole all'interessato.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, per violazione dell'art. 3, primo comma Cost., nella parte in cui prevede il termine quinquennale di prescrizione per la richiesta del trattamento pensionistico di guerra limitatamente alla ipotesi in cui l'invalidità o la morte derivino da lesioni di arma da fuoco di origine bellica o da esplosione di un ordigno bellico provocata da un minorenni.

Sospende il giudizio ed ordina alla segreteria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, nella Camera di consiglio del 5 luglio 2005.

Il giudice: RAELI

N. 539

*Ordinanza del 9 febbraio 2007 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Latina
sul ricorso proposto da Iozia Giuseppe ed altri contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Latina*

Imposte e tasse - Imposta di registro - Atti della autorità giudiziaria in materia di controversie civili che definiscono anche parzialmente il giudizio - Pagamento dell'imposta dovuto anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili, salvo successivo conguaglio - Lamentata reviviscenza del principio del *solve et repete* - Denunciata irragionevolezza e illogicità, violazione del diritto di eguaglianza per disparità di trattamento tra cittadini in relazione al reddito, lesione del diritto di difesa, lesione del principio di capacità contributiva, violazione dei principi contenuti nella legge delega n. 825 del 1971.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, art. 37.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

In relazione alla controversia iscritta al n. RGR 2115/06 promossa da Iozia Giuseppe Oreste, Cordani Carlo, Cordani Franco, Cordani Sergio, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Polchi Rodolfo, contro L'Agenzia delle entrate - Ufficio di Latina per l'annullamento della cartella di pagamento n. 09720060070360714 per l'imposta di registro pari a euro 9.481,93 ha emesso la seguente ordinanza.

Premessa: L'Agenzia delle entrate - Ufficio di Latina emetteva avviso di liquidazione e irrogazione delle sanzioni con il quale veniva richiesto il pagamento della somma complessiva di € 7.428,93 per imposte ed accessori dovute per la registrazione della sentenza civile n. 1018/2003 emessa dal Tribunale di Latina, ex art. 37, d.P.R. n. 131/1986.

FATTO

A sostegno del ricorso, notificato all'ufficio il 18 settembre 2006 e depositato presso la segreteria di questa Commissione il 12 ottobre 2006, i ricorrenti eccepiscono di aver proposto ricorso a questa Commissione tributaria provinciale avverso l'avviso di liquidazione n. 2003/001/0000001018 con il quale l'Ufficio delle entrate li avvertiva che in relazione alla sentenza civile n. 1018/03 del 31 luglio 2003, emessa dal Tribunale di Latina, per il giudizio Iozia/Murru, avrebbero dovuto pagare in solido la somma totale di euro 7.428,93, per l'imposta di registro per il trasferimento di proprietà dell'immobile, oltre l'imposta di bollo, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, tributi speciali e compensi.

La Commissione adita con sentenza n. 58/04/06 pubblicata il 28 marzo 2006 rigettava il ricorso.

I ricorrenti evidenziano che la sentenza non si è resa definitiva non essendo decorso il termine di cui all'art. 327 c.p.c. e contro di essa intendono interporre appello alla C.T.R., talché non è legittima l'iscrizione a ruolo del tributo.

L'Agenzia delle entrate con atto depositato il 3 novembre 2006 controdeduceva e rivendicava la legittimità del proprio operato.

Opponeva, tra l'altro, che l'art. 37 in tema di atti dell'Autorità giudiziaria, prevede espressamente che «sono soggetti all'imposta le sentenze, ecc. che definiscono anche parzialmente il giudizio.... anche se al momento della registrazione siano impugnati o siano ancora impugnabili salvo conguaglio».

La controversia è stata trattata alla pubblica udienza del 9 febbraio 2006.

Dopo la relazione introduttiva del relatore, le parti venivano ammesse alla discussione.

Per le parti ricorrenti l'avv. Michelangelo Di Felice, in sostituzione dell'avv. Polchi giusta delega in atti, chiedeva un rinvio in attesa della sentenza della Corte di appello di Roma sul gravame proposto avverso la sentenza del Tribunale di Latina.

Il rappresentante dell'ufficio dott. Claudio de Rogatis si opponeva richiamando l'art. 37 del d.P.R. n. 131/1986.

Il difensore dei ricorrenti a questo punto sollecitava il Collegio a verificare la legittimità costituzionale dell'art. 37.

La Commissione assumeva la controversia in decisione.

Il Collegio, letti gli atti, ritiene meritevole di approfondire la richiesta orale del difensore dei ricorrenti di esaminare la legittimità costituzionale dell'art. 37, d.P.R. n. 131/1986.

Giova premettere che la sezione quarta di questa Commissione con la sentenza richiamata dall'ufficio ha statuito che «l'art. 37 del d.P.R. n. 131/1986 prescrive che le sentenze che definiscono anche parzialmente il giudizio «sono soggette all'imposta anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili per cui ha ritenuto che legittimamente l'Amministrazione finanziaria ha assoggettato all'imposta la sentenza del tribunale ed ha richiesto ai ricorrenti il pagamento dell'imposta»».

La richiesta del difensore di esaminare la legittimità dell'art. 37 citato, anche se esposta solo verbalmente e senza alcuna illustrazione, non appare singolare alla luce del noto principio del *solve et repete* fiscale espulso dal nostro ordamento

Applicando la normativa vigente il ricorso proposto dai ricorrenti dovrebbe essere rigettato come esattamente ha ritenuto la sezione quarta e non essendo prevista una condizione sospensiva fino al passaggio in giudicato come dedotto dall'Ufficio. Trattasi dell'imposta principale di registro per cui non si rende applicabile neppure l'art. 68 del d.lgs. n. 546/1992.

In punto di non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ricorda che codesta ecc.ma, Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, per cui non consente il rilascio della copia esecutiva della sentenza se non dopo il pagamento dell'imposta di registro.

Le considerazioni contenute nella giurisprudenza di codesta Corte incoraggiano questo giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.P.R. n. 131 del 1986, richiamato dall'ufficio nelle sue controdeduzioni.

«Il contrasto del citato art. 66, primo comma, con il principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost. emergerebbe per differenza di trattamento che vi sarebbe fra il cittadino che sia in grado di pagare immediatamente l'imposta di registro (al quale sarebbe consentito, proprio in ragione delle sue condizioni economiche, di intraprendere un'azione giudiziaria esecutiva) e quello che non abbia i mezzi sufficienti per fare tale pagamento (al quale, la possibilità di intraprendere tale azione sarebbe difficile e talvolta impossibile in forza di un presupposto stabilito dalla legge e consistente nell'onere di versare una somma eventualmente, come nel caso di specie, assai ingente)».

«Questi rilievi sono stati ritenuti idonei a giustificare anche la censura *ex* art. 24 Cost., posto che in tale norma — come è stato riconosciuto nella sentenza 31 marzo 1961, n. 21 nel dichiarare l'incostituzionalità del *solve et repete* — il diritto di agire in giudizio è garantito a tutti allo scopo di assicurare l'uguaglianza di dritto e di fatto ai cittadini in ordine alla possibilità di ottenere tutela giurisdizionale».

«Nella sentenza n. 11 del 1971 codesta Corte ritenne di restringere la sospensione del giudizio in attesa della presentazione delle denuncia di successione entro limiti che non comportassero difficoltà od incompatibilità dell'applicazione del diritto».

La Commissione rileva che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, primo comma, del d.P.R. n. 131/1986 è rilevante e non manifestamente infondata atteso che nel caso in esame il pagamento dell'imposta deriva dall'obbligo stabilito dall'art. 37, mentre l'applicazione dell'art. 56 è solo una conseguenza.

Il dubbio sorge nella parte in cui sottopone all'obbligo di registro la sentenza impugnata o suscettibile di impugnazione. Nell'ipotesi, poi, che tale sentenza sia riformata con successiva sentenza passata in cosa giudicata, è dovuto il conguaglio ovvero il rimborso di quanto versato.

Ovviamente nel caso di specie non è in contestazione la costituzionalità dell'imposta di registro sulle sentenze, ma solo quella parte della norma impositiva invocata dall'Ufficio dell'art. 37 che prescrive che le sentenze che definiscono anche parzialmente il giudizio sono soggette all'imposta anche se al momento della registrazione siano state impugunate o siano ancora impugnabili.

Ne deriva che, in applicazione della norma in parola, il ricorso dovrebbe essere respinto.

Appare del tutto irrazionale sottoporre a registrazione solo per l'enunciazione in uno dei provvedimenti contemplati nell'art. 8 della tariffa un atto per il quale il legislatore ha previsto la modifica successiva e poi ancora un'altra modifica per il giudizio di legittimità.

Ciò che si sottopone ad imposta in questo caso non è l'atto in se, ma si esige l'anticipazione della imposta su un provvedimento dell'autorità giudiziaria prima ancora della sua giuridica certezza, mantenendo così surrettiziamente una sorta di registrazione anticipata che il legislatore delegato del 1972, in conformità alla delega ha doverosamente escluso.

In poche parole l'art. 37 fa rivivere il *solve et repete* fiscale il quale stabiliva che «in ogni controversia di imposta, gli atti di opposizione, per essere ammissibili in giudizio, dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento, eccetto il caso che si tratti di supplemento».

Dunque l'obbligo della registrazione delle sentenze può ritenersi ragionevole e coerente allorché il provvedimento dell'autorità giudiziaria sia divenuto certo e definitivo, deve reputarsi ingiusto e penalizzante prima della sua definitività.

L'ingiustizia di un siffatto sistema è poi risaltata nella fattispecie dalla previsione di una qualche forma di riequilibrio e di redistribuzione in favore di chi costretto a pagare versi poi nell'ipotesi che la sentenza sia riformata con successiva sentenza passata in giudicata, essendo dovuto il conguaglio ovvero il rimborso di quanto versato.

Mentre a carico della parte vi è l'obbligo immediato sanzionato dalle penalità, l'ufficio rimborsa solo dopo il passaggio in giudicato e solo quando la parte ne fa richiesta e quando l'ufficio dispone della somma, tutto ciò senza considerare l'insufficienza del nostro processo civile a soddisfare la domanda di celerità.

La disciplina vigente appare quanto mai irragionevole sia per il suo dispendioso meccanismo per gli uffici delle entrate sia e soprattutto per le parti che sono sottoposte a versare una imposta sulla semplice enunciazione di un provvedimento non definitivo non suscettibile di passare in giudicato seppure immediatamente esecutivo, attuando una disparità di trattamento tra il cittadino in grado e quello non in grado di pagare preventivamente l'imposta che in caso di ritardo si vede applicare sanzioni ed interessi.

L'ingiustizia di un siffatto sistema è tanto più grave in considerazione che qualora una sentenza non ancora passata in cosa giudicata e già assoggettata a imposta di registro, venga riformata nei successivi gradi di giudizio, ai fini della restituzione dell'imposta di registro precedentemente corrisposta è necessario presentare apposita istanza di rimborso, ai sensi dell'articolo 77 del d.P.R. n. 131/1986, non essendo sufficiente la sola riforma della sentenza. L'ufficio che ha eseguito la registrazione dovrà verificarne la tempestività e la consistenza in relazione ai fatti sopravvenuti.

A parere del Collegio il disposto dell'art. 37 del d.P.R. n. 131/1986 deve essere inteso nel senso che atti dell'autorità giudiziaria che definiscono anche parzialmente il giudizio debbono essere considerati solo quelli che abbiano concreta e definitiva potenzialità di incidere sulla attuazione giuridica dei soggetti e solo quando mantengono tale caratteristica.

La disciplina vigente appare quanto mai irragionevole ove si consideri che le enunciazioni contenute negli atti giudiziari oggetto della tassazione *de qua* non sono definitive mancando del principio costituzionale di certezza delle situazioni giuridiche.

La certezza nei rapporti giuridici costituisce un bene costituzionalmente tutelato e perciò nell'applicazione della legge si debbono privilegiare le interpretazioni che salvaguardano tale valore. Nel caso di specie l'atto, per il quale il cittadino deve comunque versare le somme il cui pagamento è previsto da una disposizione che impone comunque il pagamento, manca di tale certezza.

Ciò contrasta ad avviso di questo giudice tributario con gli artt. 3, 24 e 53 per la manifesta irrazionalità di chiedere il pagamento dell'imposta su un atto in sé considerato suscettibile di modifica. Solo l'atto definitivo deve essere sottoposto ad una tassazione sulla cui legittimità non si sollevano dubbi in questa sede.

La questione di legittimità costituzionale involge, dunque, l'art. 131, comma 1 del d.P.R. per contrasto con l'art. 3 per la violazione del diritto di eguaglianza, 24 sul diritto di difesa, e 53 relativo al principio di capacità contributiva al momento dell'utilizzo dell'atto stesso e per manifesta illogicità.

La Commissione è a conoscenza che codesta Corte ha esaminato la questione della violazione della capacità contributiva con la sentenza n. 14 del 1995 precisando che tale principio ha carattere oggettivo, perché si riferisce ad indici rivelatori di ricchezza e non già a situazioni concrete del contribuente. Nel caso in esame si contesta la manifesta illogicità di pretendere l'imposta prima della definitività in concreto dell'atto.

Un altro motivo di contrasto con la Costituzione può essere poi ravvisato nella violazione, da parte del legislatore delegato, dei principi nella legge delega.

L'art. 7 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, la quale costituisce la fonte normativa primaria, sia del d.P.R. n. 634 del 1972 sia del t.u. approvato con il d.P.R. n. 131/1986, prescrive, in materia, tra l'altro di imposta di registro, di «eliminare ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» (art. 7, secondo comma, n. 7).

La Commissione ricorda che codesta ecc.ma Corte ha esaminato la questione tra le altre con la sentenza n. 141 del 1993; si ribadisce che non si chiede di esentare dall'imposta di registro gli atti giudiziari ma solo di attendere la loro definitività per la riscossione dell'imposta anche per evitare una defatigante procedura prima per il pagamento e poi per il rimborso.

Sembra al Collegio che impedimento direttamente connesso al diritto di agire in giudizio vi sia, altrimenti non sarebbero state previste alcune agevolazioni quale la registrazione a debito (art. 59).

Tale irrazionalità che potrebbe assurgere a motivo autonomo di incostituzionalità, che qui non si intende approfondire, ma che la Corte saprà comunque valutare stante che la norma deve essere confrontata con l'art. 53 della Costituzione relativo alla capacità contributiva.

Infatti la ricostruzione più corretta che individua il presupposto del tributo di registro sembra essere nella conclusione di un negozio produttivo di determinati effetti giuridici.

Mentre gli effetti economici, conseguentemente, pur non costituendo elemento del presupposto, costituiscono il parametro alla luce del quale valutare se il regime applicabile ai fini del tributo di registro ad una determinata fattispecie sia o meno soggetto al rispetto del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Il Collegio è consapevole che il giudice deve sollevare la questione di legittimità costituzionale soltanto dopo aver accertato l'impossibilità di un *iter* interpretativo della disposizione conforme alla Costituzione.

Il doveroso tentativo di individuare una interpretazione della norma costituzionalmente corretta non offre altra soluzione se non quella di un intervento del giudice delle leggi per l'impossibilità di individuare una interpretazione adeguatrice che possa correggere in sede interpretativa ed applicativa l'art. 37 del d.P.R. n. 131/1986.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 24, 53 della Costituzione dell'art. 37 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) nella parte in cui sottopone ad imposta di registro gli atti dell'autorità giudiziaria anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili.

Sospende il giudizio in corsa sino all'esito della questione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, alla quale rimette l'anzidetta questione di legittimità costituzionale ritenuta la sua rilevanza ai fini del decidere.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di legge affinché la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Latina, addì 9 febbraio 2007

Il Presidente: REGA

Il relatore estensore: MOSCARINO

N. 540

*Ordinanza del 5 settembre 2006 emessa dal Tribunale di Agrigento - Sezione distaccata di Licata
nel procedimento penale a carico di Becheru Andreea Camelia*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie più gravi - Contrasto con le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di colpevolezza - Elusione di precedente giudicato della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter e comma 5-quinquies [sostituiti dall'art. 1, comma 5-bis e comma 6, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, 13, 27 e 136.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Ha rilevato che si procede alla convalida dell'arresto di Becheru Andreea Camelia nata a Hundaraa (Romania) il 25 giugno 1980 per il delitto p.p. dall'art. 14, comma 5-ter d.lgs n. 286/1998 e che la norma in contestazione, nonché la norma collegata di cui al comma 5-quinquies, che impone obbligatoriamente l'arresto del cittadino extracomunitario in caso di inottemperanza all'ordine di espulsione, si pongono in palese contrasto con gli artt. 3, 10, 13, 27, 136 della Costituzione in quanto in forza del loro disposto viene astrattamente ad essere assoggettato alla misura eccezionale dell'arresto obbligatorio un soggetto che, per molteplici motivi riconducibili alla mancanza di documenti personali, idonei mezzi finanziari, capacità di procurarsi un regolare mezzo di trasporto per fare ritorno in patria, non si trova generalmente nelle condizioni materiali di adempiere spontaneamente all'ordine di espulsione, determinandosi così, in modo assolutamente aprioristico e indiscriminato, una inammissibile menomazione del principio di colpevolezza di cui all'art. 27 Costituzione e di inviolabilità della libertà personale;

Rilevato altresì, per quanto concerne l'art. 136 della Costituzione, che la normativa anzidetta risulta avere sostanzialmente eluso, se non apertamente violato, il precedente giudicato della Corte costituzionale che aveva dichiarato la illegittimità di identico congegno normativo, essendosi di fatto raggiunto tale risultato mediante la surrettizia trasformazione della precedente fattispecie contravvenzionale (su cui era intervenuta la pronuncia di incostituzionalità), nella attuale previsione delittuosa che tuttavia non trova razionale giustificazione, quanto a rigore del trattamento sanzionatorio, nell'equo contemperamento del bene giuridico tutelato dalla norma, con il bene supremo della libertà e della sicurezza personale;

Rilevato, a tal riguardo, come appaia ragionevolmente plausibile affermare che, in mancanza di un effettivo trasferimento dello straniero fuori del territorio dello stato italiano ad opera dell'autorità, e a fronte della impossibilità pratica da parte dello straniero di fare utilmente rientro da solo nel suo paese, non può oggettivamente pretendersi che questi esegua spontaneamente un provvedimento a lui pregiudizievole.

Rilevato che d'altra parte, il fatto in sé della fuoriuscita dal territorio dello stato, se da un lato potrebbe soddisfare astrattamente il contenuto del provvedimento di espulsione, dall'altro esporrebbe in modo irrazionale e ingiustificato lo straniero ad altre conseguenze personali e giuridiche perfino più gravi di quelle derivanti dalla sua permanenza clandestina in Italia, in quanto non potendo raggiungere in condizioni di sicurezza il proprio paese, questi si troverebbe per lo più costretto a optare per altre soluzioni costituite dal necessario e contestuale ingresso nel territorio di altro Stato, appartenente o meno all'Unione europea, finendo così con il dovere accettare il rischio, certamente inesigibile, di subire altre ripercussioni legali in danno della sua libertà.

Rilevato che il trattamento sanzionatorio attualmente riservato allo straniero che non ottempera l'ordine di espulsione si pone in palese contraddizione con gli obblighi giuridici di tutela delle persone vittime del traffico internazionale di esseri umani assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni e dei protocolli delle Nazioni Unite efficaci e riconosciuti nel nostro ordinamento e comportanti la necessità di predisporre in favore di tale categoria di persone, gli strumenti operativi idonei a rendere effettivo e reale il diritto al rimpatrio in quanto individui cui dev'essere riconosciuto lo *status* giuridico di persone offese da condotte qualificabili come *crimina iuris gentium* contro l'umanità (v. convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale approvata nel 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e relativi protocolli per la repressione del contrabbando di migranti e del traffico di esseri umani);

Rilevato che sotto quest'ultimo profilo la normativa in questione risulta inficiata da vizio di incostituzionalità per contrasto con l'art. 10 primo comma della Costituzione;

Rilevato infine che, per quanto concerne i profili di incompatibilità con il fondamentale principio di cui all'art. 3 della Costituzione, la normativa di cui all'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286/1998, realizza il risultato di una indebita e arbitraria disparità di trattamento tra la condotta incriminata e altri fatti per i quali invece, malgrado la loro obiettiva maggiore gravità, l'arresto è reso solamente facoltativo in base ai principi generali dettati da codice di procedura penale;

P. Q. M.

Ritenuta la non manifesta inammissibilità e infondatezza, per i motivi anzidetti, delle questioni sollevate e ritenuta altresì la loro rilevanza nel presente procedimento per gli effetti favorevoli che deriverebbero, in capo all'indagato, dall'accoglimento delle questioni medesime;

Dispone la sospensione del presente procedimento di convalida e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulle questioni sollevate.

Ordina l'immediata liberazione e scarcerazione di Becheru Andreea Camelia nata Hundaraa (Romania) il 25 giugno 1980 se non detenuta per altra causa, risultando allo stato carente il presupposto dei gravi indizi di colpevolezza in ordine alla consumazione del delitto contestato, apparendo non sufficientemente supportata la tesi accusatoria inerente alla effettiva possibilità da parte dello straniero di adempiere utilmente ed efficacemente l'ordine di espulsione, e non sussistendo alcuna delle misure cautelari richieste dalla legge.

Rigetta l'istanza di applicazione della misura custodiale richiesta non sussistendo alcuna delle esigenze cautelari richieste dalla legge, e apparendo anzi l'esecuzione di tale misura o di altre meno afflittive del tutto incompatibile con l'obbligo giuridico gravante sull'indagata di lasciare il territorio dello Stato, in conformità alle decisioni dell'autorità competente.

Manda la cancelleria per tutti gli adempimenti relativi alla instaurazione del relativo giudizio dinanzi la Corte costituzionale a sensi delle vigenti disposizioni.

Licata, addì 5 settembre 2006

Il giudice: GENNA

07C0983

N. 541

*Ordinanza del 18 dicembre 2006 emessa dal Giudice di pace di Casalmaggiore
nel procedimento penale a carico di Profico Marco ed altra*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Termine di prescrizione non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, a fronte della previsione del termine di prescrizione di tre anni qualora la legge stabilisca per il reato pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria.

- Codice penale, art. 157, commi primo e quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

In merito all'eccezione sollevata dalla difesa dell'imputata Campana Maria in riferimento all'applicabilità dell'art. 157 c.p.;

Sentiti il pubblico ministero e la difesa del coimputato Profico Marco, pronuncia le seguente ordinanza.

Preso atto dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 157, comma 1 e 5, c.p., come modificato dalla legge n. 251/2005 (*ex Cirielli*), sollevata dalla difesa dell'imputata Campana Maria alla scorsa udienza del 27 novembre 2006;

Osservato che l'avv. Aroldi ha rilevato come tale articolo, in detta sua stesura, venga a comportare, per ipotesi criminose meno gravi, come quella per cui si procede, per cui unica sanzione applicabile risulta essere la pena pecuniaria, il termine prescrizionale di anni 6 (sei), più lungo, dunque, rispetto a quello di anni 3 (tre) previsto per reati, di competenza del giudice di Pace, più gravi, per i quali sono comminabili le sanzioni paradetentive della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità;

Rilevato che, effettivamente, tale discrepanza porta a ritenere non manifestamente infondata la, suesposta questione di illegittimità per violazione dei principi di ragionevolezza e canone di uguaglianza tutelati dall'art. 3 della Costituzione;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 1 e 5, c.p. come novellato dall'art. 6, legge 251/2005, nella parte in cui prevede che la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque, un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e di quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria, mentre, qualora per il reato la legge stabilisca pene diverse da quella detentiva e pecuniaria, dispone il termine prescrizionale di tre anni

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la Cancelleria notifichi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Casalmaggiore, addì 18 dicembre 2006

Il giudice di pace: GHILLANI

N. 542

*Ordinanza del 2 febbraio 2007 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento civile promosso da Arace Luigi contro provincia di Torino*

Impiego pubblico - Retribuzione - Festività coincidenti con la domenica - Compenso aggiuntivo corrispondente all'aliquota giornaliera - Diritto già riconosciuto a tutti i lavoratori subordinati retribuiti in misura fissa - Inapplicabilità con efficacia retroattiva statuita per i soli dipendenti pubblici, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997 - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori privati e pubblici - Denunciata lesione del principio di eguaglianza.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 224.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva che precede,

O S S E R V A

Il ricorrente Luigi Arace si è rivolto al Tribunale di Torino in funzione di giudice del lavoro chiedendo la condanna della Provincia di Torino, di cui è dipendente, al pagamento di una somma pari all'aliquota giornaliera di retribuzione prevista dall'art. 5 della legge 27 maggio 1949, n. 260 in relazione alle giornate del 2 giugno 2002 e 25 aprile 2004 in cui la festa nazionale e l'anniversario della liberazione coincisero con la domenica.

A tale scopo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 che ha sancito l'inapplicabilità della predetta norma ai dipendenti pubblici, denunciando la violazione da parte della stessa dell'art. 3 della Costituzione, sia perché essa introduce una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati del tutto ingiustificata e contrastante con la tendenziale equiparazione tra impiego privato e pubblico realizzata dalla riforma di quest'ultimo sfociata nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia per la irragionevolezza della sua retroattività.

La Provincia convenuta ha dato atto che, a seguito dell'iniziativa del ricorrente e di altri suoi colleghi, la giunta provinciale nell'adunanza del 6 dicembre 2005 aveva disposto opportune verifiche in ordine alla possibilità di addivenire ad una soluzione concordata con le OO.SS. volta al pagamento ai dipendenti aventi diritto del compenso aggiuntivo delle festività coincidenti con la domenica, autorizzando il relativo pagamento entro i limiti delle disponibilità di bilancio ove dette verifiche si fossero concluse positivamente, ma che queste ultime erano state interrotte per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 224 citato. Sottolineando la oggettiva impossibilità giuridica di procedere al pagamento in questione a fronte di quest'ultima norma, si è rimessa al giudice in ordine alla questione della sua legittimità costituzionale.

La questione appare innanzi tutto rilevante.

Nella parte che interessa la presente causa, l'art. 5, terzo comma, legge n. 260/1949 stabilisce che, quando le festività da esso previste (tra cui il 25 aprile ed il 2 giugno) ricorrono nel giorno di domenica, lo Stato, gli enti pubblici e gli imprenditori devono corrispondere ai salariati retribuiti in misura fissa «oltre alla retribuzione globale di fatto giornaliera, compreso ogni elemento accessorio, anche un'ulteriore retribuzione corrispondente all'aliquota giornaliera».

Come affermato dalla consolidata giurisprudenza della suprema Corte a partire dalla sentenza n. 11117 del 26 ottobre 1995, l'espressione «salariati» deve essere intesa come riferimento all'intera categoria dei lavoratori subordinati senza alcuna distinzione tra operai ed impiegati e la spettanza di tale compenso aggiuntivo fisso è subordinata soltanto alla coincidenza della festività con la domenica e non anche al fatto che in tale giornata il dipendente abbia anche effettuato prestazioni lavorative, la sua *ratio* essendo quella di compensarlo della perdita di un giorno di riposo che in tali casi si verifica.

L'individuazione dello Stato e degli enti pubblici tra i soggetti obbligati a corrispondere tale compenso, d'altronde, non può lasciar dubbi sul fatto che la norma sia dettata anche per il pubblico impiego.

Nel caso di specie ricorrono pacificamente tutti i presupposti per la sua applicazione: il ricorrente è dipendente di un ente pubblico retribuito in misura fissa e le due festività indicate in ricorso sono effettivamente cadute nel giorno di domenica.

Come è confermato anche dalle difese della Provincia convenuta, l'unico ostacolo all'accoglimento della domanda è costituito dall'art. 1, comma 224, legge n. 266/2005 laddove stabilisce che «Tra le disposizioni ritenute inapplicabili dall'art. 69, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a seguito della stipulazione dei contratti collettivi del quadriennio 1994/1997 è ricompreso l'art. 5, terzo comma, della legge 27 maggio 1949, n. 260, come sostituito dall'art. 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, in materia di retribuzione nelle festività civili nazionali ricadenti di domenica», facendo salva soltanto l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data della sua entrata in vigore.

Si tratta di una norma dal chiaro contenuto innovativo con effetto retroattivo.

Affermare che l'art. 5 rientra tra le «norme generali e speciali del pubblico impiego» di cui all'art. 69, d.lgs. n. 165/2001, infatti, non costituisce certo interpretazione dell'art. 69, bensì un'operazione di qualificazione giuridica dell'art. 5 stesso come norma del pubblico impiego nell'ambito della verifica di rispondenza della fattispecie concreta da essa costituita alla fattispecie astratta costituita dall'art. 69.

Si può osservare che l'art. 69 si riferisce chiaramente alla preesistente normativa speciale del pubblico impiego — di cui, coerentemente con quanto disposto dall'art. 2, comma 2, seconda parte del medesimo d.lgs. n. 165/2001 per le «discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi», stabilisce il destino conseguente alla privatizzazione del medesimo agganciandolo agli esiti della contrattazione collettiva — mentre l'art. 5 è altrettanto chiaramente una norma dettata per ogni rapporto di lavoro subordinato, pubblico e privato, e dunque da ricondurre alla previsione di incondizionata applicabilità sancita già dall'art. 2, comma 2, prima parte per le «leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa».

È chiara, in ogni caso, la volontà legislativa di escludere l'applicazione dell'art. 5, comma 3 ai dipendenti pubblici, quale l'attuale ricorrente.

Lo è altrettanto la volontà che ciò valga anche per il passato.

L'espressione «è fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge», infatti, costituisce inequivocabile espressione della volontà legislativa di rendere la previsione retroattivamente applicabile anche alle fattispecie concrete verificatesi anteriormente alla sua emanazione, una tale precisazione non avendo alcun senso in relazione ad una norma che si applichi soltanto a fattispecie successive alla sua entrata in vigore, la quale a priori non pone alcun problema di interferenza non soltanto con i giudicati, ma neanche con i giudizi pendenti.

Per sostenere la rilevanza della questione di legittimità dell'art. 1, comma 224 nel presente giudizio, infine, appare necessario evidenziare come nessuna diversa disciplina del diritto rivendicato dal ricorrente è rinvenibile nei contratti collettivi alla cui stipulazione l'art. 69 ha subordinato quell'inapplicabilità delle previgenti disposizioni relative al pubblico impiego che l'art. 1, comma 224, della cui legittimità costituzionale si discute, ha poi esteso anche all'art. 5, legge n. 260/1949.

La contrattazione collettiva successiva alla privatizzazione del pubblico impiego, compresa quella del comparto regioni ed autonomie locali che interessa il presente giudizio, infatti, a differenza dei contratti collettivi relativi al lavoro privato e verosimilmente sulla scorta delle considerazioni sopra accennate in ordine al fatto che la stessa era già disciplinata da una norma di legge relativa a tutti i rapporti di lavoro pubblici e privati e cioè l'art. 5, legge n. 260/1949, non ha proprio affrontato la materia delle festività.

La volontà collettiva al riguardo è pertanto costituita dalle generali previsioni di cui all'art. 43 CCNL 1994-1997 secondo cui «Per tutte le materie e gli istituti non disciplinati dal presente contratto, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. n. 29 del 1993, continuano ad applicarsi le vigenti norme di legge, nonché degli accordi di lavoro del comparto già recepiti con decreti del Presidente della Repubblica o con leggi regionali ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93» e del successivo art. 26 CCNL 1998-2001 secondo cui «In via transitoria e fino alla completa attuazione di quanto previsto nell'art. 24, la regolamentazione di cui all'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29/1993 degli istituti e delle materie non disciplinati dai contratti collettivi vigenti nel comparto, stipulati ai sensi dello stesso decreto legislativo, quella contenuta nelle previgenti disposizioni di legge o degli accordi recepiti in decreti del Presidente della Repubblica in base alla legge n. 93/1983» e dunque proprio da quell'art. 5, legge n. 260/1949 di la norma della cui legittimità costituzionale si dubita ha escluso l'applicabilità al caso di specie.

Tutto quanto sopra appare sufficiente a concludere che per la decisione della presente causa è indispensabile la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224 posta dal ricorrente, la cui esistenza impedisce l'accoglimento di una domanda che sotto ogni altro profilo appare fondata.

Tale questione, oltre che rilevante, appare anche non manifestamente infondata.

L'art. 1, comma 224 della legge n. 266/2005, infatti, introduce sul punto una completa ed inequivocabile disparità di trattamento tra lavoratori privati e pubblici retribuiti in misura fissa.

I primi, infatti, in forza di quanto previsto dall'art. 5, legge n. 260/1949, in caso di perdita di una giornata di riposo dovuta alla coincidenza di una festività nazionale con la domenica, hanno diritto a percepire un'ulteriore retribuzione corrispondente all'aliquota giornaliera, mentre gli altri, non potendo invocare tale norma a causa dell'art. 1, comma 224, non ricevono alcuna contropartita economica per detta perdita di riposo.

Tale disparità di trattamento appare del tutto ingiustificata e, come tale, lesiva del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

La riforma del pubblico impiego sfociata nel decreto legislativo n. 165/2001, infatti, ha posto una chiara regola di assoggettamento del rapporto di lavoro pubblico alla stessa disciplina del rapporto di lavoro privato a cui, secondo quanto spiegato dalla stessa Corte costituzionale (ad esempio nella sentenza n. 89 del 27 marzo 2003), si può legittimamente derogare soltanto quando ciò sia giustificato da una effettiva sostanziale non omogeneità delle situazioni poste a raffronto.

Nel caso di specie, tuttavia, non si vede quale possa essere la differenza tra la situazione del dipendente privato e di quello pubblico che perdono entrambi una giornata di riposo per effetto della medesima coincidenza di una festività con la domenica, tale da giustificare che il primo percepisca un compenso economico di carattere sostitutivo ed il secondo no.

La completa assenza di profili distintivi tra tali situazioni, e dunque giustificativi di un trattamento normativo differenziato, appare di tutta evidenza ove si consideri che era stato lo stesso legislatore — tra l'altro in tempi in cui la regola era quella, opposta alla attuale, della completa diversità di disciplina tra impiego pubblico e privato — a ritenere che esse dovessero essere trattate allo stesso modo, dettando un'unica norma (l'art. 5, legge n. 260/1949) contemporaneamente rivolta agli imprenditori e a Stato ed enti pubblici.

L'unica ragione della scelta legislativa di differenziare il trattamento dopo oltre cinquant'anni che appare ravvisabile è quella, già invocata dall'Avvocatura dello Stato in analoghi giudizi di legittimità costituzionale (ad es. quello deciso con la sentenza n. 82 del 27 marzo 2003), costituita dall'esigenza di risanamento della finanza pubblica che imporrebbe di temperare la tutela del pubblico dipendente con le disponibilità di quest'ultima.

A parere di questo giudice, tuttavia, si tratta di una motivazione che, seppure fondata su una preoccupazione seria e condivisibile, non è idonea a differenziare la condizione del dipendente pubblico da quello privato e giustificare di per sé sola un diverso trattamento giuridico di una identica vicenda del loro rapporto lavorativo.

Si tratta infatti di una esigenza che, riguardando la condizione finanziaria del datore di lavoro stesso, interessa ogni aspetto del rapporto di lavoro che abbia un risvolto economico.

Quando il legislatore, in anni non lontani in cui i problemi della finanza pubblica erano già evidenti, ha maturato e realizzato la scelta di equiparare il trattamento giuridico del lavoro pubblico e privato ha certamente avuto ben presente tale esigenza ed ha ritenuto che essa non fosse motivo sufficiente per mantenere una distinzione.

In quanto generalizzata, d'altronde, l'esigenza di tutela della finanza pubblica non ha alcuna capacità distintiva della questione relativa alle festività coincidenti con la domenica rispetto a qualunque altra pretesa retributiva del lavoratore.

Ritenerla sufficiente per derogare alla regola della unificazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico e privato significherebbe ritenere a priori comunque giustificata ogni differenziazione di disciplina tra gli stessi e dunque sostanzialmente rinunciare a pretendere in sede giudiziaria che il legislatore sia coerente con il suo stesso chiaro progetto di tendenziale eguaglianza di trattamento tra pubblico e privato. Tale assenza di una valida giustificazione della differenziazione del trattamento normativo delle festività coincidenti con la domenica tra lavoratori pubblici e privati rende quanto meno non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 1, comma 224, legge n. 266/2005 per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia in relazione al suo contenuto precettivo sostanziale sia con riguardo all'efficacia retroattiva ad esso attribuita, ed induce pertanto questo giudice a sottoporre la questione alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1958, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica a cura della cancelleria.

Torino, addì 2 febbraio 2007

Il giudice: PALIAGA

N. 543

*Ordinanza del 26 aprile 2006 emessa dalla Corte d'appello di Roma
nel procedimento penale a carico di Perelli Roberto ed altri*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Possibilità per gli imputati di proporre appello contro le sentenze di non doversi procedere per prescrizione conseguenti al riconoscimento di attenuanti - Preclusione - Inammissibilità dell'appello proposto prima dell'entrata in vigore della novella - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, artt. 1 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, comma secondo.

LA CORTE DI APPELLO

Alla pubblica udienza del 26 aprile 2006 ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo n. 7832/05 R.G. a carico di Perelli Roberto, Bassano Antonio e Patrizi Carmela, appellanti avverso la sentenza emessa dal Tribunale di Frosinone in data 2 marzo 2004 con la quale si dichiarava non doversi procedere nei loro confronti in ordine ai reati loro rispettivamente ascritti di corruzione aggravata per atti contrari ai doveri d'ufficio, truffa pluriaggravata ed abuso in atti d'ufficio per essere i reati medesimi, concesse attenuanti generiche prevalenti sulle aggravanti, estinti per prescrizione;

Sentiti il Procuratore generale che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'appello ed i difensori degli appellanti che hanno chiesto che venisse sollevata eccezione d'incostituzionalità della legge n. 46/2006 con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione,

O S S E R V A

Ai sensi del dettato del combinato disposto dagli artt. 1 e 10 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, andrebbe dichiarata l'inammissibilità dell'appello proposto dagli imputati avverso la declaratoria di non doversi procedere per prescrizione emessa nei loro confronti dal giudice di primo grado non essendo più previsto come strumento d'impugnazione l'appello avverso sentenze di proscioglimento.

Questa Corte ritiene peraltro che la suindicata normativa sia sospetta di incostituzionalità perché contrastante col dettato degli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, seconda parte della Costituzione.

Non è certo in discussione la facoltà del legislatore di «salvaguardare», sotto il profilo dell'intangibilità del giudizio di fatto, la pronuncia emessa dal giudice di primo grado; non è infatti prevista dalla nostra Carta costituzionale l'obbligatorietà del «doppio grado di giurisdizione nel merito» ed anzi a livello di dibattito accademico e dottrinale si è più volte discussa l'opportunità di abolire il giudizio d'appello sia ai fini d'una più celere definizione del contenzioso penale sia per eliminare il contrasto tra un giudizio di primo grado improntato principalmente sulla «oralità» ed un giudizio d'appello essenzialmente solo «cartolare».

Rileva peraltro il Collegio come, preso atto che la novella n. 46/2006 continua a prevedere l'istituto dell'appello, le limitazioni che la novella medesima apporta a detto mezzo d'impugnazione e con specifico riguardo, per quanto di rilevanza ai fini del presente processo, alla facoltà di proporre appello da parte dell'imputato, appaiono contrastare sia col principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, specie se rapportato al diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Carta costituzionale, sia col principio della ragionevole durata del processo in generale, sancito dall'art. 111, secondo comma, seconda parte della Carta costituzionale medesima.

Se, infatti, può ritenersi ragionevole una esclusione d'un secondo giudizio di merito a fronte di processi di primo grado conclusi con declaratoria di prescrizione nei quali un sostanziale giudizio di merito non v'è stato (come nel caso di sentenze di non doversi procedere emesse ai sensi dell'art. 129 c.p.p. nelle quali il giudice di prime cure ha soltanto deliberato la non evidenza dell'insussistenza del fatto o dell'estraneità ad esso dell'imputato) non altrettanto può affermarsi allorché, come nel presente processo, in primo grado si pervenga alla declaratoria di prescrizione in esito ad un giudizio di merito che, nella

sostanza, esprime un giudizio di colpevolezza nei confronti dell'imputato, giudizio che non sfocia in una pronuncia di condanna solo a seguito della concessione di attenuanti che fanno rientrare il reato ritenuto in sentenza nell'ambito di applicazione della causa estintiva.

Invero negare, in siffatta evenienza, all'imputato la possibilità di ottenere un secondo giudizio in fatto, suscettibile di modificare quel sostanziale giudizio di «condanna», appare contrastare sia col principio di ragionevolezza (ove si pensi che, ai sensi della vigente normativa, l'imputato può proporre appello per ottenere una riduzione della pena della multa ma non può proporre appello quando, come nel caso in esame, sia stato giudicato sostanzialmente un «corrotto» sia col diritto alla difesa tutelato in linea generale dall'art. 24 della Costituzione; è sì vero che la pronuncia di prescrizione conseguente a concessione di attenuanti non può qualificarsi, in senso formale, come una condanna e, pertanto, non può far stato nei processi civili ed amministrativi, ma è altrettanto evidente che, a parte l'influenza che comunque una sentenza siffatta può avere, come elemento di valutazione, nei sopraindicati processi, l'art. 24 della Costituzione, nella sua amplissima formulazione, tutela il diritto dell'imputato ad esperire tutti i mezzi previsti dall'ordinamento (e come si è detto l'istituto dell'appello, inteso come secondo giudizio nel merito, è tuttora operante nel nostro sistema processuale) per tutelare la propria stessa immagine morale, indubbiamente vulnerata da una pronuncia di prescrizione quale quella emessa dalla sentenza di primo grado impugnata.

Sotto altro profilo l'innovazione introdotta dalla novella n. 46/2006 solo apparentemente giova alla celerità del processo; in realtà, precludendo all'imputato la possibilità di ottenere, con un secondo giudizio di fatto, una assoluzione nel merito, e quindi di giovare del favorevole giudicato in un giudizio civile, amministrativo e/o disciplinare ai sensi artt. 652 e 653 cpp, la normativa vigente espone l'imputato all'alea di tre gradi di giudizio in sede civile e/o di altri due in sede di contenzioso amministrativo, in contrasto col principio della ragionevole durata del processo che, ai sensi del dettato del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione, si applica a tutti i processi, non solo a quelli penali.

Alla luce delle suesposte considerazioni ritiene questa Corte non manifestamente infondata, e rilevante ai fini del presente processo, la questione di costituzionalità del combinato disposto dagli artt. 1 e 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui precludono agli imputati la possibilità di appellare le sentenze di non doversi procedere per prescrizione conseguenti al riconoscimento di attenuanti e, nell'ipotesi di processi d'appello già pendenti impongono alla Corte d'appello di dichiarare l'inammissibilità del predetto gravame.

P. Q. M.

Solleva questione di costituzionalità degli artt. 1 e 10, legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui inibiscono agli imputati di proporre appello avverso sentenze di non doversi procedere per prescrizione conseguenti al riconoscimento di attenuanti e impongono alla Corte d'appello di dichiarare l'inammissibilità dei predetti appelli già pendenti e, per l'effetto, sospende il presente processo a carico di Perelli Roberto, Bassano Antonio e Patrizi Carmela sino alla decisione della Corte costituzionale cui ordina trasmettersi agli atti.

Dispone altresì notificarsi la presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, addì 26 aprile 2006

Il Presidente estensore: ROSELLI

07C0986

AUGUSTA IANNINI, direttore

FRANCESCO NOCITA, redattore

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	BARI	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684

Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	PALERMO	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregorietti, 6	091	6859904	6859904
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	PERUGIA	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	SANBENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma
 fax: 06-8508-4117
 e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della *Gazzetta Ufficiale* bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
 ☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2007 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2007**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)
(di cui spese di spedizione € 73,00)

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)
(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 8 2 2 *

€ 5,00